

**ANÁLISIS SOCIOLÓGICO DE LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA: EL
CASO DE LA REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN (RPG) DEL G11 (VALLE DEL
CAUCA)**

ANDRÉS FELIPE VALDERRUTÉN CASTRO

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS
MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA
SANTIAGO DE CALI
2019**

**ANÁLISIS SOCIOLÓGICO DE LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA: EL
CASO DE LA REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN (RPG) DEL G11 (VALLE DEL
CAUCA)**

ANDRÉS FELIPE VALDERRUTÉN CASTRO

Trabajo de investigación para optar por el título de Magister en Sociología

Tutor: Fernando Urrea Giraldo

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS
MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA
SANTIAGO DE CALI
2019**

AGRADECIMIENTOS Y RECONOCIMIENTOS

En primer lugar, debo agradecer el apoyo incondicional que he tenido de mis padres, Henry Valderrutén y Luz Marina Castro, ejemplo de constancia y superación. También debo resaltar la manera como la política de fomento a la investigación de la Universidad del Valle me permitió empezar mi vida laboral y académica como monitor y consolidarla como asistente y profesional de investigación en la Facultad de Ciencias de la Administración. Durante este proceso cultivé la sistematicidad y rigurosidad en el trabajo, valores fundamentales para culminar esta etapa de mi vida.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS Y RECONOCIMIENTOS	2
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	6
ÍNDICE DE FIGURAS.....	6
ÍNDICE DE MAPAS.....	6
RESUMEN.....	7
PRIMERA PARTE: PERSPECTIVA DE LA INVESTIGACIÓN.....	8
1. INTRODUCCIÓN.....	8
1.1. Contenido del documento	15
2. ESTADO DEL ARTE	16
2.1. Documentos que analizan la configuración y funcionamiento del Estado colombiano desde una perspectiva sociológica	16
2.2. Documentos que caracterizan la asociatividad territorial como concepto y/o política pública.....	20
3. MARCO TEÓRICO	30
3.1. Teoría general	30
3.2. Pertinencia de la teoría general	34
3.3. Teoría sustantiva	36
3.4. Conclusiones del marco teórico.....	38
4. DISEÑO METODOLÓGICO	40
SEGUNDA PARTE: DISTRIBUCIÓN DE CAPITALES EN EL CAMPO DE PODER ESTATAL COLOMBIANO.....	46
5. DISTRIBUCIÓN DE CAPITALES EN EL CAMPO DE PODER ESTATAL COLOMBIANO.....	46
5.1. Distribución del capital fiscal entre los gobiernos subnacionales colombianos 50	
5.2. Distribución del capital social y político: Entre las centenarias dinastías y las precarias condiciones de vida de ciertos grupos poblacionales.....	55
5.3. Distribución del capital político y jurídico en un Estado centralista y presidencialista.....	69
5.4. Conclusiones de la segunda parte del documento	76

TERCERA PARTE: LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN EL CAMPO DE PODER ESTATAL COLOMBIANO Y SU EXPRESIÓN EN EL VALLE DEL CAUCA	80
6. DISPOSICIONES NORMATIVAS SOBRE LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL	80
6.1. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial	81
6.2. Sistema General de Regalías	89
6.3. Desarrollos normativos posteriores relacionados con la asociatividad territorial.....	92
7. ESQUEMAS ASOCIATIVOS EN EL VALLE DEL CAUCA: MUCHAS INICIATIVAS DE CORTA DURACIÓN Y POCOS RESULTADOS.....	95
7.1. Supradepartamentales.....	95
7.2. Supramunicipales	101
7.2.1. Subregionalización del Valle del Cauca: Una expresión de un sistema de ciudades que trasciende los límites departamentales	106
7.3. Conclusiones de la tercera parte	116
CUARTA PARTE: EL CASO DE LA REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL G11 - RPG DEL G11	122
8. CREACIÓN DEL G11: UN NUEVO ALCALDE DE CALI CON AMPLIO CAPITAL SOCIAL, POLÍTICO Y CULTURAL LLEGA A BUSCAR CAPITAL FISCAL	122
8.1. Posesión de Rodrigo Guerrero y de los mandatarios de las subregiones sur y Pacífico del Valle del Cauca para el periodo 2012 - 2015.....	126
8.2. Elección atípica de un nuevo gobernador del Valle del Cauca.....	130
8.3. Del G8 al G11	133
8.4. Puesta en marcha del G11: Proceso de institucionalización desde la planificación y el ordenamiento territorial	136
8.4.1. Armonización de los Planes Municipales/Distritales de Desarrollo del G11	137
8.4.2. Líneas Estratégicas de Articulación y Armonización Territorial del G11 ..	138
8.4.3. Visión de Futuro del G11 y sus Ejes Temáticos	142
8.4.4. Plan Estratégico Regional del G11	144
8.4.5. Esquema Asociativo para el G11.....	146
8.4.6. Contrato plan para el G11	157
8.5. ¿Un segundo aire o el ocaso del G11?: Llegan nuevas autoridades territoriales que desconocen o desconfían de la asociatividad	162
8.6. Conclusiones de la cuarta parte	166

QUINTA PARTE: CONCLUSIONES GENERALES	171
9. CONCLUSIONES GENERALES.....	171
BIBLIOGRAFÍA.....	176
ANEXOS	190

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Diseño de las entrevistas semiestructuradas realizadas en la presente investigación.....	43
Tabla 2. Principales unidades de gobierno en Colombia.....	47
Tabla 3. Presupuesto de las cinco principales ciudades capitales y de los departamentos de los que hacen parte para la vigencia 2017.....	53
Tabla 4. Asignación de las fuentes de recaudo tributario en Colombia, 2005	54
Tabla 5. Presidentes de Colombia por departamento de origen (1990-2014)	59
Tabla 6. Ministros según lugar de origen (1900-2000)	60
Tabla 7. Índice de ministros per cápita por departamento	63
Tabla 8. Número de curules por departamento a la Cámara de Representantes	72
Tabla 9. Gran Proyecto de Conectividad Total Multimodal del Sur Colombiano	97
Tabla 10. Procesos de asociatividad en los cuales participan municipios del Valle del Cauca.....	105
Tabla 11. Asignación de recursos del Sistema General de Regalías a la Región Pacífico. Vigencias 2012 y 2013-2014.....	133
Tabla 12. Proyectos estratégicos de desarrollo territorial del G11	165

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Departamentos que alcanzaron o superaron el promedio de aporte al PIB nacional. 2002-2016(proyectado).....	52
Gráfico 2. Número de curules en el Senado atribuidas a cada jurisdicción.....	74
Gráfico 3. Evolución de las regalías en Colombia, 1984 – 2016 (valor presupuestado)	91

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Espacio de las posiciones sociales y espacio de los estilos de vida según Pierre Bourdieu.....	44
Figura 2. Espacio de las posiciones sociales relacionadas con los capitales político y económico o fiscal.....	79
Figura 3. Principales Características de los Esquemas Asociativos	84
Figura 4. Nivel de vinculatoriedad y flexibilidad de los esquemas asociativos de la LOOT	88
Figura 5. Espacio de las posiciones sociales relacionadas con los capitales político y económico o fiscal con los esquemas asociativos	120
Figura 6. Proceso de Institucionalización del G11	137
Figura 7. Espacio de las posiciones sociales relacionadas con los capitales político y económico o fiscal de la RPG del G11	168

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Índice de ministros per cápita por departamento.....	62
Mapa 2. Participación de indígenas en la población total departamental.....	65
Mapa 3. Participación de afrocolombianos en la población total departamental.....	66
Mapa 4. Número de curules por departamento a la Cámara de Representantes	71
Mapa 5. Localización de Procesos Asociativos Municipales en el País	89
Mapa 6. Índice de Brechas en los Municipios de la Región Pacífico	96
Mapa 7. Esquemas asociativos que incluyen al departamento del Valle del Cauca ..	99
Mapa 8. Esquemas asociativos que incluyen a los municipios del Valle del Cauca	100
Mapa 9. Esquemas asociativos configurados entre los municipios del Valle del Cauca.....	104
Mapa 10. Modelo de subregionalización del Valle del Cauca	107
Mapa 11. Jurisdicción de la RPG G11 en el Departamento del Valle del Cauca.....	135

RESUMEN

El presente documento tiene como objetivo analizar la correlación de fuerzas entre los agentes e instituciones de las escalas nacional, regional, subregional y municipal que posibilitaron la creación y puesta en marcha de la Región de Planeación y Gestión (RPG) del G11, que corresponde a un esquema de asociación flexible entre once administraciones locales del sur del departamento del Valle del Cauca (Colombia). Para ello, se realizó una caracterización de la distribución de los diversos tipos de capital en el campo del poder estatal colombiano, haciendo énfasis en el rol y la posición que en este proceso ocupan el Gobierno nacional y las administraciones territoriales, así como ciertos actores e instituciones con la capacidad de incidir en un ámbito que en apariencia pareciera responder exclusivamente a directrices “objetivas” definidas por normas legales. A partir de este marco nacional, se identificaron las desigualdades o asimetrías en términos sociales, económicos e institucionales existentes entre las subregiones que integran el Valle del Cauca y el norte del departamento del Cauca que, en su conjunto, constituyen una aglomeración urbana que está incluida, mas no se agota, en el G11. De esta manera, se identifican los incentivos, relaciones, acciones, procesos y conflictos claves en el proceso de creación y puesta en marcha de este esquema asociativo.

PALABRAS CLAVES: G11, Región de Planeación y Gestión, asociatividad territorial, esquemas asociativos territoriales, ordenamiento territorial y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

PRIMERA PARTE: PERSPECTIVA DE LA INVESTIGACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, que tiene entre sus obligaciones la promoción del desarrollo armónico de sus regiones,¹ donde los gobiernos subnacionales o entidades territoriales, representadas por los departamentos, municipios y distritos, poseen autonomía para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.²

Esta arquitectura institucional funciona bajo un régimen presidencial y centralista, en un marco de gobierno multinivel representado por un sistema de transferencias intergubernamentales, elección popular de gobernadores y alcaldes, etc., que funciona entre dos polos. El del Gobierno nacional que concentra las decisiones fundamentales del país y en ese sentido subordina a los demás agentes del campo de poder estatal, entre ellos a las entidades territoriales, y el otro es el de los municipios que desde la Constitución de 1991 se convirtieron en las entidades fundamentales de la división político - administrativa del Estado, asumiendo el manejo en su jurisdicción de la salud, la educación, el ordenamiento territorial, entre otros temas, que dejaron para los gobiernos departamentales un ámbito de gobernabilidad residual y una autoridad marginal sobre los gobiernos municipales.³

Esta forma de organización y funcionamiento del Estado es propia del orden fordista - taylorista del capitalismo industrial, representado en América Latina por el modelo de

¹ COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia 1991 (4 de julio de 1991). Bogotá D.C. 1991. artículos 1° y 334.

² Ibid. artículos 286 y 287.

³ RODRIGUEZ, Jorge Armando. Constitución fiscal y disparidades regionales en el desarrollo económico. Una exploración de los casos de Colombia, Canadá y España. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia - Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID, 2014. p. 192.

desarrollo endógeno mediante la industrialización por sustitución de importaciones, en tanto concibe al Estado nacional como el marco principal en el cual se desarrollan las diversas formas de sociabilidad, le otorga a este la responsabilidad principal del direccionamiento de las actividades económicas que se desarrollan en su jurisdicción y subordina la periferia (territorios) al centro (capital). Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo XX el capitalismo industrial se ha venido transformando en un sistema de corte eminentemente informacional y financiero, toda vez que la tasa de ganancia de actividades productivas como la generación de productos agrícolas, materia prima y otros bienes básicos tangibles propios de la industria manufacturera, resulta mucho menor que la provista por el procesamiento y aplicación de información en bienes y servicios, las actividades especulativas del sector financiero y aquellas propias de la economía criminal, tales como el lavado de activos, el tráfico de armas, drogas e insumos asociados.⁴

No obstante, esta nueva faceta del capitalismo no se desarrolla de la misma manera en todos los lugares del mundo, sino que es en los espacios urbanos y aglomeraciones, representados por las ciudades y regiones, los que poseen las mejores condiciones para articularse a estas nuevas dinámicas, en tanto consolidan las relaciones espaciales y las economías de escala, favoreciendo la demanda y estimulando los rendimientos crecientes de las empresas. Esto ha propiciado que las ciudades y regiones reemerjan como “sitios de producción significativos luego de haber perdido su rol en el periodo en que la manufactura en masa fuera el sector dominante en la economía”^{5 6}. Esta dinámica directa entre lo local

⁴ KALDOR, Mary. Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global. Barcelona: Kriterion Tusquets, 2001; CASTELLS, Manuel. La era de la información: economía, sociedad y cultura. Madrid: Alianza, 2005; SIBILIA, Paula. El hombre postorgánico: cuerpo, subjetividad y tecnologías digitales. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2009.

⁵ SASSEN, Saskia. Los espectros de la globalización. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2003. p. 19.

⁶ En particular, la alta densidad poblacional de las urbes supone la concentración de bienes y servicios públicos tales como saneamiento básico, salud, educación e infraestructuras de transporte y comunicaciones, los cuales mejoran las condiciones de vida y la cualificación de las personas, así como reducen la distancia física entre los sujetos y las empresas, lo que propicia la proximidad y el encuentro que puede traducirse en generación de ideas e innovación, altamente valoradas en el contexto actual; asimismo, estos espacios tienen mejores condiciones para la prestación de servicios especializados relacionados con asesorías en áreas como la contabilidad, el derecho, el mercadeo, las finanzas, entre otros. GLAESER, E. *El triunfo de las ciudades*. México D.F: Editorial Taurus, 2011; SASSEN, S. Localizando ciudades en circuitos globales. EURE, XXIX, 2003b. 5–27 p. (88).

o territorial y lo global, así como la creciente cesión de espacio a formas de regulación transnacionales y a los mercados, han reconfigurado los Estados nacionales.⁷

En el caso de Colombia, el modelo de sustitución de importaciones consolidó un policentrismo compartido por cinco ciudades (Bogotá D.C, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga), que ha ido volcándose a los servicios y exacerbando el diferencial de desarrollo económico con aquellos lugares predominantemente rurales y periféricos. Esta dinámica de desigualdad territorial, pese a que no es exclusiva de Colombia, cuando no se enfrenta “se puede convertir en fuente de malestar social y político, hasta el punto de amenazar la existencia misma de la comunidad política, definida a nivel de país”⁸. De hecho, en días cercanos a la conmemoración de la independencia de Colombia (20 de julio) del año 2016, se convocó en Chocó, uno de los departamentos con las peores condiciones socioeconómicas de Colombia, la realización de protestas bajo el eslogan: “Cambiemos el grito de Independencia por un grito de protesta ante el abandono estatal” en el que, como acto simbólico, se instaba a no izar la bandera de Colombia sino la tricolor del Chocó.⁹

Por supuesto que con este ejemplo no se está dando a entender que estamos ante la inminente segregación del Estado colombiano, pero sí es llamativo que una situación similar haya provocado que la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1991, incluyera en la Constitución Política la promoción del desarrollo armónico de sus regiones como una de las obligaciones estatales. Sin embargo, la concreción de este mandato constitucional aún se encuentra ausente en la elaboración de políticas y, específicamente, en instrumentos fiscales, tal como lo concluyó Rodríguez¹⁰ al analizar la constitución fiscal colombiana. Lo anterior, tampoco implica desconocer que durante la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018) se hizo énfasis en la necesidad de generar una “institucionalidad fortalecida

⁷ SASSEN, Saskia. Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global. En: CARRION, F.; VARELA, Edgar. La soberanía transformada. Bogotá: ECOE Ediciones – Universidad del Valle, 2007.

⁸ RODRÍGUEZ. Op. Cit., p. 20.

⁹ REVISTA SEMANA. Chocó y su grito de protesta para este 20 de julio. [en línea]. Semana, 19 de julio de 2016. [consultado 15 de enero 2018]. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/choco-no-celebra-el-20-de-julio-y-sale-a-protestar/482626>

¹⁰ RODRÍGUEZ, J. A. Constitución fiscal y disparidades regionales en el desarrollo económico. Una exploración de los casos de Colombia, Canadá y España. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia - Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID, 2014.

para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas”¹¹ en reconocimiento de las disparidades económicas y la diversidad cultural regional existente en el país, sin querer decir con ello que el Estado colombiano dejó su carácter unitario, presidencialista y centralista.

En este sentido, y luego de casi veinte proyectos de ley, finalmente se promulga la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)¹², la cual aporta un conjunto de principios orientadores para el ordenamiento territorial del país, es decir, para la distribución de competencias entre los diferentes niveles del Estado y faculta a las entidades territoriales para que adelanten o formalicen procesos de asociación entre sí mediante un conjunto de esquemas asociativos. De esta manera, se le da vida jurídica a la Región de Planeación y Gestión (RPG), las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP), las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), así como se promueve la conformación de asociaciones de departamentos, áreas metropolitanas, distritos especiales y municipios.

Entre los incentivos que la LOOT dispuso para la conformación de esquemas asociativos se encuentra el facilitamiento en el acceso a los contratos plan¹³ y a los recursos de los diversos fondos que integran el Sistema General de Regalías (SGR)¹⁴. Posteriormente, se crea el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas para que las entidades del orden nacional deleguen funciones en los esquemas asociativos y entidades

¹¹ DNP. Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Bogotá D.C: DNP, 2013. p. 17.

¹² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454. (28, junio) de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 48.115.

¹³ El DNP define los contratos plan como instrumentos de tipo “contrato territorial” para la articulación de recursos y acciones entre los distintos niveles de gobierno, que permiten un acuerdo de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales. Esta figura no es una nueva fuente de financiación para proyectos de inversión porque cada nivel de gobierno también debe identificar sus posibles fuentes de financiación para aportar en la medida de sus posibilidades. DNP. Contratos Plan: DNP, 2014. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan>.

¹⁴ El SGR es “el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones atinentes a la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables”. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1530. (17, mayo). Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Diario Oficial. Bogotá D.C. 2012. Nro. 48.433, artículo 1°.

territoriales¹⁵, así como los faculta para que asuman el rol de Autoridades Regionales de Transporte. De esta manera se dio inicio a la conformación de nuevos esquemas asociativos en el país, pese a los vacíos operativos o procedimentales que dejó la LOOT frente a este tema.

En un balance realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹⁶ sobre la asociatividad territorial en el país, se pudo ver, entre otras cosas, que el departamento del Valle del Cauca resultó ser uno de los más activos en esta materia, solo superado por Antioquia e igualado por Santander. Este hecho seguramente guarda relación con una de las particularidades de este departamento del suroccidente colombiano: contar con un sistema de ciudades intermedias, es decir, con tener un conjunto de municipios que además de superar los cien mil habitantes, concentran equipamientos especializados que les permiten a estos municipios liderar relaciones funcionales de orden económico, social, cultural y ambiental con su entorno inmediato a escala subregional, haciendo de la coordinación supramunicipal en materia de gestión de planes, programas y proyectos una necesidad apremiante, para lo cual puede resultar funcional la conformación de un esquema asociativo.¹⁷

El G11 fue una de las iniciativas identificadas en este balance, conformada por once municipios ubicados al sur y occidente del Valle del Cauca (Buenaventura, Dagua, Cali, La Cumbre, Vijes, Yumbo, Palmira, Candelaria, Florida, Pradera y Jamundí) que tomó la forma de una RPG en el año 2014 como resultado de un proceso que inició con la suscripción de un acuerdo de voluntades entre los alcaldes del periodo 2012-2015, convirtiéndose en el

¹⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1753. (9, junio) de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 49.538.

¹⁶ DNP. Balance Preliminar de los Procesos Asociativos Territoriales en Colombia. Información Sistematizada sobre su Creación, Objetivos, Miembros, Localización y Propósitos. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 2013.

¹⁷ FALLA, M., CRUZ, E., GALEANO, J., MARTÍNEZ, P., TORRES, P., y VELOSA, B. Un Modelo Físico de Ordenamiento Territorial para El Valle Del Cauca a Partir de su Sistema de Ciudades. Cali: Editorial Bonaventuriana, 2009, p. 251.

primer mecanismo de interlocución supramunicipal creado formalmente en la aglomeración urbana que lidera Cali.¹⁸

No obstante, la configuración y el desarrollo de esta iniciativa suscitó un conflicto público entre la Alcaldía de Cali con la Gobernación del Valle del Cauca y la mayoría de los congresistas de este departamento, fundamentada en el desconocimiento de la naturaleza y los alcances de los esquemas asociativos, la escasa participación que se les concedió a estos dos últimos actores y a otros sectores sociales y políticos del territorio, tanto en el proceso de configuración de la RPG del G11 como en la definición de los proyectos que harían parte de un contrato plan billonario que se suscribiría con el Gobierno nacional, lo que fue interpretado por algunos como una iniciativa elitista de segregación del Valle del Cauca que, adicionalmente, podría incrementar las desigualdades entre las subregiones y permitir la injerencia directa del Gobierno nacional en asuntos regionales, complementada con la incapacidad del propio G11 para establecer canales de comunicación efectivos con el Gobierno departamental y demás actores regionales e incluir propuestas que propendieran por la equidad social y territorial o el cierre de brechas, abriéndose así un campo de lucha entre los sectores político, social y económico de todo el departamento.

Esta situación motivó el planteamiento de la siguiente pregunta: ¿Cómo la correlación de fuerzas entre los agentes e instituciones sociales, económicos y políticos de diverso orden y naturaleza permitió la creación y puesta en marcha de la RPG G11? En tal sentido, el presente documento tiene como objetivo general analizar la correlación de fuerzas entre los agentes e instituciones de las escalas nacional, regional, subregional y municipal que posibilitaron la creación y puesta en marcha de la Región de Planeación y Gestión (RPG) del G11.

Para ello, se realizó una caracterización de la distribución de los diversos tipos de capital (económico o fiscal, jurídico, social, político y simbólico) en el campo del poder estatal

¹⁸ De acuerdo con la Misión para el Sistema de Ciudades, la aglomeración de Cali la integran diez municipios, siete en el Valle del Cauca y tres en el norte del departamento del Cauca (DNP. Algunos Aspectos del Análisis del Sistema De Ciudades Colombiano. Bogotá D.C., p. 18), mientras para Galeano, J., & Urrea, F. esta aglomeración se expresa en términos de una ciudad-región ampliada conformada por veintiocho municipios, catorce de ellos se localizan en el sur del departamento del Valle y los otros catorce en el norte del departamento del Cauca. Galeano, J., & Urrea, F. Introducción. En: Galeano, J. y Urrea, F. Cali, ciudad-región ampliada: Un territorio metropolitano. Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle y Editorial Bonaventuriana, 2018. 14-21 p. 19. Esta información se amplía en el capítulo séptimo del presente documento.

colombiano, haciendo énfasis en el rol y la posición que en este proceso ocuparon el Gobierno nacional y las administraciones territoriales, así como ciertos grupos sociales que por sus posiciones y disposiciones tuvieron la capacidad de incidir en un ámbito que en apariencia pareciera responder exclusivamente a directrices objetivas definidas por normas legales. A partir de este marco nacional, se identificaron las desigualdades o asimetrías en términos sociales, económicos e institucionales existentes entre las subregiones que integran al Valle del Cauca y el norte del departamento del Cauca que, en su conjunto, constituyen una aglomeración urbana que está incluida, mas no se agota en el G11. De esta manera, se identificaron los incentivos, relaciones, acciones, procesos y conflictos claves en el proceso de creación y puesta en marcha de este esquema asociativo.

Es necesario mencionar que el autor de esta investigación ha venido trabajando sobre el tema del ordenamiento y la asociatividad territorial durante los últimos años en el Grupo de Investigación “Gestión y Políticas Públicas” (Categoría A Colciencias) de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, así como hizo parte del equipo del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento que asesoró al G11 entre los años 2013 y 2014 en la identificación de lineamientos de articulación territorial entre las municipios que lo integraban para formular un plan de ordenamiento regional o POR; por ello, participó en diversas actividades realizadas por este esquema asociativo, así como estableció contacto con personas y organizaciones que resultaron fundamentales para la comprensión de la dinámica social, económica y política del estudio de caso y la construcción del presente documento.

Finalmente, se considera que esta investigación puede aportar elementos empíricos y analíticos de carácter sociológico a las agencias del orden nacional relacionadas con el seguimiento y evaluación de la política de ordenamiento territorial, así como a las administraciones territoriales que tomen la decisión de conformar un esquema asociativo. También puede convertirse en fuente de consulta para estudiantes, docentes e investigadores en materia de derecho administrativo, política pública, administración pública, ordenamiento territorial y/o sociología del Estado.

1.1. Contenido del documento

El presente documento está estructurado en cinco partes. En la primera de ellas, se presenta el problema de investigación, los objetivos, el estado del arte, los referentes conceptuales y el diseño metodológico del trabajo. En la segunda parte se caracteriza la distribución de capitales en el campo de poder estatal, exponiendo los diferentes tipos de capital (fiscal, social, político y jurídico), la manera en que estos son apropiados por diversos actores y las tensiones derivadas de estos procesos: disparidades regionales entre el Gobierno nacional y los municipios; relaciones asimétricas entre las élites y los grupos marginalizados; presidencialismo, entre otras.

En la tercera parte se presenta el marco general que le da vida jurídica e incentiva la asociatividad territorial en el país, así como los obstáculos que impiden que estas iniciativas adquieran legitimidad y sean llevadas a la práctica; también se exponen las iniciativas de asociatividad territorial (supradepartamentales y supramunicipales) de las que ha hecho parte el Valle del Cauca o algunos de sus municipios, relacionándolas con el modelo de subregionalización de este departamento (Sur, Centro, Norte y Pacífico) en sus aspectos demográficos, sociales, económicos, fiscales e institucionales, que también incluye la subregión Norte del Cauca por su estrecha relación con la dinámica metropolitana alrededor de Cali. En la cuarta parte se aborda el estudio de caso de la Región de Planeación y Gestión del G11, a partir de la descripción de su proceso de creación y puesta en marcha, mientras que en la quinta parte se presentan unas conclusiones generales de la investigación para terminar con la bibliografía y algunos anexos.

2. ESTADO DEL ARTE

El presente documento analiza la asociatividad territorial bajo el enfoque estructuralista-constructivista de los campos sociales de Pierre Bourdieu, tomando como caso de estudio a la RPG del G11 (Valle del Cauca, Colombia). En tal sentido, se buscaron estudios académicos¹⁹ e informes de agencias estatales o institucionales, cuyo contenido respondiera a alguno de los siguientes dos elementos: 1º. Analizar desde una perspectiva sociológica, que en lo posible fuera la de los campos sociales de Pierre Bourdieu, la configuración y funcionamiento del Estado colombiano y 2º. Caracterizar la asociatividad territorial como concepto y/o política pública.

2.1. Documentos que analizan la configuración y funcionamiento del Estado colombiano desde una perspectiva sociológica

El Observatorio para el Desarrollo, la Convivencia y el Fortalecimiento Institucional (Odecofi) del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) es una institución de amplio reconocimiento por el análisis multidisciplinario que realiza del Estado colombiano. Dos libros son referentes en esta materia, uno de ellos se titula: “Poder y Violencia en Colombia”. Este documento, escrito por Fernán E. González²⁰, tiene como objetivo hacer una aproximación interactiva y multiescalar a la relación de la violencia con el proceso de construcción del Estado a lo largo de la historia de Colombia. Por ello, parte del reconocimiento de que el Estado no es una construcción que empieza en el centro (la capital o las grandes ciudades) y se extiende hacia la periferia, sino que pasa por un proceso de interacción entre las burocracias centrales y los poderes preexistentes en los niveles territoriales (regional y local) que cuentan con arraigo histórico y cultural. El resultado de esta interacción es una presencia diferenciada de las instituciones estatales en los territorios.

¹⁹ Por estudios académicos se hace referencia a artículos científicos o “papers”, trabajos de grado, trabajos de investigación, tesis y libros.

²⁰ GONZÁLES, Fernán. Poder y violencia en Colombia. Bogotá D.C: Odecofi-Cinep, 2016.

Entre las conclusiones de este libro podría destacarse que deja en evidencia la necesidad de matizar la concepción ideal del Estado como una realidad homogénea y claramente diferenciada de la sociedad con pleno dominio sobre ella, así como evitar la tentación de sobrestimar la capacidad de las instituciones estatales para transformar la sociedad, que pasa por alto las limitaciones que presentan las situaciones realmente existentes en realidades y localidades. En ese sentido, el hecho de que el Estado colombiano nunca haya tenido control total del territorio ni haya detentado el pleno monopolio de la violencia legítima, en vez de ser una anomalía o irregularidad, aparece como parte de su proceso particular de formación de las instituciones estatales y de construcción de nación.

El otro libro del Odecofi-Cinep es “Poderes regionales, clientelismo y estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia” escrito por Gloria Isabel Ocampo²¹. Este documento tiene como objetivo reconstruir las trayectorias del poder en el departamento de Córdoba, ubicado en el Caribe colombiano, para mostrar la manera como ellas incorporan las estructuras políticas previas, su historicidad y sus componentes sociales y culturales, y cómo las relaciones interpersonales y jefaturas del orden local, subregional y regional se insertan en el “telón de fondo” de los partidos y de las tendencias del orden nacional e internacional (la estatalización, la modernización del Estado, el paramilitarismo, la globalización) y constituyen la clave de la relación de la región con el Estado central.

Entre los planteamientos de la autora para guiar este estudio se encuentra que el poder político se produce y reproduce en la intersección entre dos planos: el plano horizontal de las redes de poder construidas por las élites (relación simétrica entre pares que oscila entre alianzas y rupturas) y el plano vertical del clientelismo y los intercambios desiguales entre las élites políticas y el resto de la población (relaciones jerarquizadas, de dependencia y negociación). En tal sentido, ella aseguraría lo siguiente:

Los poderes regionales han sido más que complementos o sustitutos del Estado y más que el producto de falencias institucionales y simbólicas de este. Ellos expresan la continuidad de estructuras previas de poder, la cual se explica en gran medida –y esta es una de las hipótesis de trabajo– en su edificación sobre relaciones y adhesiones primarias: el parentesco

²¹ OCAMPO, Gloria. Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia. Bogotá D.C: Odecofi-Cinep, 2015.

y la localidad o contigüidad territorial. Estos poderes (que manifiestan, además, la tensión siempre presente entre el centro y las regiones o localidades) se traslapan en los partidos políticos, a los que insuflan su propia lógica, de manera que estos son aquí, no las organizaciones definidas por la teoría política, sino una variable o una expresión de las estructuras y redes locales y regionales de poder.²²

Entre las conclusiones de este documento, es importante reseñar para la presente investigación, que las prácticas y los significados del faccionalismo, del clientelismo y la vigencia de las adhesiones primarias en las relaciones políticas, muestra que estos son también modos de integración política, no antinómicos, a la construcción del Estado.

En síntesis, el abordaje teórico, conceptual y metodológico de González y Ocampo²³ tiene la ventaja de propiciar la interdisciplinariedad que permite complejizar el análisis de los fenómenos sociales y políticos; por ello, la presente investigación, pese a que está guiada por el enfoque de los campos sociales que surgió en Europa y que Bourdieu utilizó principalmente para comprender las realidades europeas²⁴, establece una estrecha relación con ambos documentos, porque no parte de una mirada hobessina del Estado, en la que este se concibe como una realidad homogénea que tiene la capacidad de abarcar el conjunto de la vida social, cuyas disposiciones se aplican de manera “diáfana y pacífica” en los territorios, sino que considera necesario, en primer lugar, caracterizar la relación que el Gobierno nacional ha tejido históricamente con los gobiernos territoriales mediante la distribución de competencias y recursos, para identificar las posiciones de los gobiernos territoriales en el campo de poder estatal, así como encontrar los capitales y disposiciones de los agentes e instituciones de los diversos niveles gubernamentales para determinar las reglas de juego en este campo de poder, analizando para ello el caso de la RPG del G11.

²² *Ibíd.*, p. 31.

²³ GONZÁLEZ, F. Poder y violencia en Colombia. Bogotá D.C: Odecofi-Cinep, 2016; OCAMPO, Gloria. Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia. Bogotá D.C: Odecofi-Cinep, 2015.

²⁴ Esta afirmación se realiza sin desconocer los trabajos que Bourdieu realizó por fuera de Europa, tales como “El Desarraigo” que tuvo lugar en Argelia. BOURDIEU, P., y SAYAD, A. El desarraigo. La violencia del capitalismo en una sociedad rural. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2017. 272 p. ISBN 978-987-629-719-6.

Otro documento que toma una perspectiva sociológica para analizar el Estado, se titula: “El campo político en universidades públicas latinoamericanas”, de René Guevara²⁵. Este libro, que retoma los resultados de una tesis doctoral en ciencias sociales, busca responder inicialmente a la pregunta: ¿cómo se elige al rector en las universidades públicas según los procedimientos dispuestos para dicha acción política? No obstante, el autor comenta que esta pregunta, al ser analizada mediante la teoría de los campos sociales de Pierre Bourdieu, se transformó y terminó definida de la siguiente manera: ¿cómo se estructuran, en las universidades públicas, las relaciones de fuerza y de sentido que subyacen a la institucionalización de un arbitrio político que signa la nominación rectoral en tanto que construcción de la representación política institucional?²⁶

En términos metodológicos, el autor realiza un análisis de prácticas pautadas por la ley y los estatutos tributarios de dos universidades latinoamericanas (Universidad Autónoma Metropolitana de México y Universidad Pedagógica Nacional -Colombia), acompañado de entrevistas a varios académicos universitarios que poseen opiniones calificadas a partir de sus propios y específicos agenciamientos. Esto para identificar las diferentes posiciones ocupadas dentro del campo por parte de los agentes instituidos que, a su vez, están asociadas con sus disposiciones y esquemas acumulados en desarrollo de sus propias experiencias constitutivas.²⁷

La principal conclusión de este libro es que demuestra que la elección de rectores en las universidades públicas reproduce un arbitrario político que se encamina, regularmente, sin confabulaciones, hacia el desposeimiento político de las comunidades académica-universitarias. Considero que uno de los principales aportes de este documento es que permite ver y comprender las luchas por el poder que se libran al interior de las universidades públicas, que no hay que olvidar que por ser públicas son estatales, por lo que albergan conflictos o confrontaciones entre diversos grupos sociales que llegan allí con diversas racionalidades, entre ellas, hacer política y no solo a aprender sobre la política. Esto de alguna manera desmitifica el carácter apolítico o eminentemente cultural que se ha instalado en el imaginario colectivo sobre estas instituciones y recuerda que las

²⁵ GUEVARA, René. El campo político en universidades públicas latinoamericanas. Bogotá D.C: Editorial Aula de Humanidades S.A.S, 2017.

²⁶ *Ibíd.*, p. 16.

²⁷ *Ibíd.*, p. 32

contradicciones y luchas que se puedan dar en las universidades públicas no pueden ser objeto de represión o criminalización porque serían actitudes contrarias a los valores fundamentales de estas instituciones que son la libertad, la autonomía, el respeto a la diferencia y a la discrepancia.

Este documento es un referente importante para la presente investigación, porque muestra un caso concreto en el que se operativiza la teoría de los campos sociales de Bourdieu, sobre todo, en el contexto estatal y latinoamericano; asimismo, permite ver la dificultad que puede haber para presentarle a un público no especializado, pero sí interesado en comprender, los resultados de una investigación bajo esta perspectiva teórica, lo cual se convierte en una barrera para propiciar una discusión constructiva y comunicar de manera clara los aportes que la investigación hace para romper con lo “evidente” o “natural” (sentido común), que se puede decir que es el “leitmotiv” de la sociología y el conjunto de las ciencias sociales.

2.2. Documentos que caracterizan la asociatividad territorial como concepto y/o política pública.

Institucionales

Luego de la expedición de la LOOT, el DNP asumió la tarea de promover los esquemas asociativos en el país. Para ello, publicó dos documentos en el año 2013 que resumen la visión institucional de la asociatividad territorial en Colombia. El primero de ellos se tituló: "Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia. Información sistematizada sobre su creación, objetivos, miembros, localización y propósitos"²⁸ y tenía como objetivo proveer información sistematizada sobre los esquemas asociativos y comprender las razones que motivan su conformación, sus propósitos y temáticas de trabajo.

²⁸ DNP. Balance Preliminar de los Procesos Asociativos Territoriales en Colombia. Información Sistematizada sobre su Creación, Objetivos, Miembros, Localización y Propósitos. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 2013.

En ese documento aparece sistematizada la información de 49 procesos de asociatividad municipal y cinco de asociatividad departamental en todo el país. De los 49 procesos de asociatividad municipal, 42 se habían conformado bajo la figura de las asociaciones de municipios de acuerdo con la Ley 136 de 1994²⁹, mientras que los otros siete se encontraban en proceso de formalización. Al consolidar los procesos ya existentes, así como los que se encontraban en proceso de formación tanto supramunicipales (39) y supradepartamentales (10), se encontró que las dinámicas de asociatividad municipal se presentaban con fuerza en Antioquia (11), Santander (6), Valle del Cauca (6), Cauca (5), Córdoba (5), Boyacá (4), Caldas (4) y Nariño (4). En estos ocho departamentos se concentraba el 50% de los procesos de asociatividad municipales identificados en el país, lo que coincide con políticas departamentales muy activas en torno a la subregionalización para la planificación (Antioquia y Valle del Cauca), así como con la trayectoria histórica en la conformación de provincias (Santander y Boyacá).³⁰

En términos teóricos, este documento no se suscribe a ningún enfoque ni tampoco retoma la propuesta de ningún autor para caracterizar los esquemas asociativos. En síntesis, no es un documento analítico, sino una sistematización que se realizó con base en una consulta directa a las entidades territoriales mediante un cuestionario a los secretarios de planeación departamentales, encuestas a los líderes de los esquemas asociativos municipales y recopilación de información a través de documentos producidos por otras agencias estatales.

Este documento permite ver que la institucionalidad alrededor de la asociatividad territorial en Colombia aún se encuentra en un estado incipiente porque gran parte de los esquemas asociativos deja a un lado su objetivo central de promover el desarrollo de los municipios asociados y se convierten en ejecutores de obras públicas que parecieran no atender a un foco o visión del desarrollo de dichos territorios. Asimismo, se identifica una amplia dispersión de la información relacionada con la asociatividad, que se relaciona con la ausencia de una entidad que lidere este tema. La ventaja que ofrece este documento es que permite una mirada sintética de la asociatividad territorial en el país y es una fuente

²⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 136. (2, junio) de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1994. Nro. 41.377.

³⁰ *Ibíd.*, p. 6, 12 y 21.

importante de datos, pero precisamente su limitación es que no hace un análisis sistémico en el que, partiendo del marco general de la organización del Estado colombiano, explique, por ejemplo, el rol y los alcances de la asociatividad en la distribución de competencias o de poder en un Estado unitario y centralista como el colombiano, que es un asunto propio del ordenamiento territorial del país.

El segundo documento del DNP se titula: “Definición legal y funcional de los Esquemas Asociativos de entidades territoriales en Colombia”³¹ y tiene por objetivo facilitar y promover a las autoridades de las entidades territoriales, la comprensión y el uso adecuado de los diferentes esquemas asociativos previstos en la legislación vigente, en particular en la LOOT, para contribuir al fortalecimiento de la gobernanza y la gestión orientada a resultados.

En términos teóricos, este documento se construye bajo el enfoque del desarrollo territorial, la gobernanza multiactor y la cohesión territorial. En relación con la metodología, se basa en los desarrollos conceptuales contenidos en las disposiciones legales, las políticas nacionales y las prácticas internacionales. Sus principales aportes son la identificación de unos criterios para la asociatividad territorial en Colombia, así como la síntesis que realiza del marco normativo para la adopción e implementación de la asociatividad territorial y la identificación, descripción y diferenciación que realiza de las modalidades que integran los esquemas asociativos para cada nivel de gobierno y su relación con otros instrumentos de política territorial y desarrollo, tales como los convenios de asociación, los contratos plan, las asociaciones público privadas (APP) y el SGR.

Este documento tiene una limitación muy fuerte y es su sustento conceptual y práctico en la Unión Europea (UE), porque la asociatividad territorial a la que hace referencia se despliega fundamentalmente al interior de Colombia, y en algunos casos entre municipios de países vecinos, pero no en una confederación de países como la UE, sino al interior de un país de corte centralista, con un Estado que tiene una presencia diferenciada en el territorio, con unos gobiernos subnacionales que salvo contadas excepciones, tienen profundas deficiencias institucionales. En relación con la presente investigación, los dos documentos del DNP aquí reseñados, son fundamentalmente fuentes de información

³¹ DNP. Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Bogotá D.C: DNP, 2013.

cuantitativa (número de esquemas asociativos a nivel nacional y territorial) y cualitativa (razones e incentivos para asociarse).

Otro informe institucional es el titulado: "G11 El camino para la competitividad regional", realizado conjuntamente entre la RPG del G11 & Comfandi³². Este documento es básicamente el resultado de la estrecha relación que Comfandi, caja de compensación familiar del Valle del Cauca, tuvo con la Alcaldía de Cali durante la administración de Rodrigo Guerrero (2012-2015). En tal sentido, presenta los antecedentes de la conformación del G11, su visión, objetivos y funcionamiento, complementados con entrevistas a los principales actores que participaron directamente en su conformación, tales como los once alcaldes que conformaron este esquema asociativo y representantes de organizaciones territoriales de los ámbitos institucional y gremial que respaldaron esta iniciativa, para cerrar con una entrevista a César Lemos, líder operativo del G11 y director ejecutivo de la RPG del G11. Este documento también contiene una matriz y mapa de actores, así como la matriz de proyectos y unas conclusiones que básicamente son los principales logros de esta iniciativa de asociatividad. En relación con la presente investigación, este documento es fundamentalmente una fuente de información, especialmente cualitativa porque aporta antecedentes e hitos en la creación de la RPG del G11, así como las opiniones de actores que tuvieron un rol importante en el desarrollo de esta iniciativa; por ello, es ampliamente referenciado en esta investigación.

Las últimas referencias a documentos institucionales están relacionadas con el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca (POTD Valle), son ellos el "Diagnóstico integral y sistémico para el ordenamiento territorial departamental"³³, el documento síntesis de este proceso publicado por la editorial Bonaventuriana³⁴ y la cartilla distribuida en los eventos de socialización construida por el equipo de socialización del POTD³⁵. Estos documentos se construyeron con base en resultados del trabajo que adelantó la Universidad de San Buenaventura Cali -USB Cali

³² RPG del G11 y COMFANDI. G11 camino para la competitividad regional. Cali: Imprenta Departamental del Valle del Cauca, 2015.

³³ USB CALI-GOBERNACIÓN DEL VALLE. Diagnóstico integral y sistémico para el ordenamiento territorial departamental. Cali, 2014.

³⁴ LONDOÑO, C, et al. Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca - Documento síntesis, 2016.

³⁵ EQUIPO DE SOCIALIZACIÓN DEL POTD. Talleres subregionales de socialización. Cali, 2018.

(Grupo de investigación Arquitectura, Urbanismo y Estética) ³⁶ para la Gobernación del Valle, bajo la dirección de César Augusto Londoño y Marcela Falla, durante el periodo 2013-2016.

En relación con la asociatividad territorial, en estos documentos se destaca que prácticamente todos los municipios del Valle del Cauca se han acogido a alguno de los esquemas asociativos vigentes; la tendencia de asociación de municipios por subregiones y que en la mayoría de los casos existe generalidad y ambigüedad en los intereses para asociarse, situación que dificulta su consolidación y sostenibilidad. Asimismo, se proponen unas acciones para la formalización jurídica y consolidación de la asociatividad, tales como la creación del Área Metropolitana Sur Occidente, que podría incluir municipios del norte del departamento del Cauca.

Estos documentos fueron una fuente de información de mucha importancia para la presente investigación. No obstante, hay que tener claridad en que el POTD Valle tiene una orientación prescriptiva porque su razón de ser es convertirse en una política formal del orden departamental, por lo que rebasan el objetivo de la presente investigación que se centra en la comprensión de las relaciones entre agentes e instituciones para la creación y puesta en marcha de la RPG del G11.

Producción académica

Durante la construcción del presente estado del arte fue notorio el trabajo en materia de ordenamiento territorial realizado por el Grupo de investigación “Territorios” del Departamento de Geografía de la Universidad del Valle. Así, por ejemplo, hay dos libros que es importante reseñar en este punto, ellos son: “Cali, una metrópoli regional en movimiento. La planeación municipal y los procesos de metropolización” de Pedro Martín

³⁶ Otro documento de importancia para la presente investigación realizado por la USB Cali fue FALLA, M., CRUZ, E., GALEANO, J., MARTÍNEZ, P., TORRES, P., y VELOSA, B. Un Modelo Físico de Ordenamiento Territorial para El Valle Del Cauca a Partir de su Sistema de Ciudades. Cali: Editorial Bonaventuriana, 2009 que no se reseñó de manera detallada en este capítulo porque hizo parte del acervo de investigaciones que sirvió de insumo para la formulación del POTD Valle.

Martínez y Óscar Buitrago³⁷ y "Área Metropolitana del sur del Valle y norte del Cauca - Amvaca. Definición, caracterización y propuesta de conformación" de Pedro Martín Martínez y Zaida Liz Patiño³⁸. Ambos documentos son resultados de proyectos de investigación financiados por las convocatorias internas realizadas por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Valle.

Se hará énfasis en el documento sobre el Amvaca³⁹ porque está directamente relacionado con la asociatividad territorial y retoma los elementos de Martínez & Buitrago⁴⁰. En ese sentido, ese libro tiene como objetivo profundizar el conocimiento sobre los procesos de metropolización en Colombia como fenómenos morfológicos y funcionales, para aportar a su caracterización; reconocer las posibilidades y limitaciones del marco jurídico vigente en el país para la constitución y consolidación de áreas; asimismo, busca promover la conformación formal de escenarios progresivos de integración subregional en el sur del Valle del Cauca hasta concretar su legalización como área metropolitana⁴¹.

Para la definición del área de estudio, preliminarmente se definió una "región metropolitana" conformada por veintisiete (27) municipios de los departamentos del Valle (Cali, Candelaria, Palmira, Pradera, Guacarí, Ginebra, Restrepo, Florida, El Cerrito, Calima-Darién, Yotoco, Vijes, La Cumbre, Dagua, Jamundí, Yumbo y Buenaventura) y del Cauca (Caloto, Santander de Quilichao, Villa Rica, Padilla, Suárez, Puerto Tejada, Guachené, Buenos Aires, Corinto y Miranda). Posteriormente, con base en los siguientes tres criterios generales: homogeneidad (área con unidad paisajística), morfológicos-topológicos (la conurbación) y de interdependencia (un área funcional y un mercado ampliado), acompañado con el análisis y delimitación de las coronas metropolitanas, se define que el Amvaca podría estar integrado por los siguientes seis municipios: Cali, Candelaria, Jamundí, Palmira, Puerto Tejada y Yumbo.⁴²

³⁷ MARTÍNEZ, Pedro Martín y BUITRAGO, Óscar. Cali, una metrópoli regional en movimiento. La planeación municipal y los procesos de metropolización. Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle, 2011.

³⁸ MARTÍNEZ, Pedro Martín y PATIÑO, Zaida Liz. Área metropolitana del sur del Valle y norte del Cauca -Amvaca. Definición, caracterización y propuesta de conformación. Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle, 2015.

³⁹ *Ibíd.*, 2015.

⁴⁰ MARTÍNEZ, Pedro Martín y BUITRAGO, Óscar. *Op. cit.*, 2011.

⁴¹ MARTÍNEZ, Pedro Martín y PATIÑO, Zaida Liz. *Op. cit.*, p. 14.

⁴² *Ibíd.*, p. 251.

Adicionalmente, los autores concluyen, entre otras cosas, que no existen instancias ni escenarios actuales de articulación e integración porque hasta la fecha han fracasado intentos tímidos de articulación e integración, donde ha influido negativamente la precaria planificación desde la política pública. También se hace referencia al esfuerzo intermunicipal “avalado por la Gobernación del Valle” del denominado grupos de once municipios del sur del Valle o G11, sobre el que se manifiesta que es una integración instrumentalizada para captar recursos de regalías, pero con escaso alcance en materia de integración de planeación y gestión supramunicipal; se termina afirmando que es deseable iniciar los procesos de articulación e integración metropolitana mediante el Comité de Integración Territorial de la Ley 614 de 2000⁴³ y la asociación de municipios, para terminar con una figura más formal y vinculante como la del área metropolitana.

Este documento tiene un énfasis economicista y normativo en las propuestas que realiza; poco se detiene a analizar los efectos prácticos que podría tener la configuración de un área metropolitana en las relaciones, de por sí profundamente asimétricas, de Cali con los municipios vecinos, así como los efectos de este esquema a escala departamental y regional, entre ellos, una posible agudización de la concentración de equipamientos y actividades económicas -y por ende de población- en el sur del Valle y el consecuente debilitamiento del sistema de ciudades de este departamento; tampoco recoge la percepción de la ciudadanía o de los actores metropolitanos (no hay entrevistas ni grupos focales, solo revisión documental) sobre el proceso de metropolización, ni hace una lectura crítica del modelo de áreas metropolitanas existente en Colombia frente a la imposibilidad que ha mostrado de ser implementado en esta parte del país donde hay una dinámica más equilibrada que la de una ciudad-región, en la que sí hay un municipio núcleo que subordina su entorno y que por ello, sí responde al modelo de área metropolitana.

Como trabajo de investigación para titularse como especialistas en Gestión Pública de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Martha Cecilia Holguín y Johana Rodríguez desarrollaron el documento: “Alcances de la asociatividad territorial como eje de desarrollo

⁴³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 640. (18, septiembre) de 2000. Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2000. Nro. 44.169.

local y regional, para los municipios del Valle de Tenza en el Departamento de Boyacá”.⁴⁴ Este documento tiene como objetivo general determinar los alcances de la asociatividad territorial como eje para el desarrollo local y regional de los municipios de la región del Valle de Tenza en el Departamento de Boyacá (Colombia). Para ello, las autoras se proponen analizar las generalidades de la asociatividad territorial como instrumento para el desarrollo regional y local, describir las actuales condiciones para el desarrollo de la asociatividad entre entidades territoriales de la Región del Valle de Tenza enmarcada en la LOOT y determinar la conveniencia y oportunidad de la aplicación de la asociatividad territorial y los Contratos Plan en esta región, identificando los principales ejes temáticos.

Este documento no tiene una orientación teórica, es principalmente una sistematización de algunos referentes conceptuales alrededor de la asociatividad territorial y de los desarrollos normativos que se han dado en Colombia sobre este tema. Adicionalmente, es un documento prescriptivo que busca plantear soluciones, casi comparable al resultado de una asesoría; no obstante, reseña algunos referentes conceptuales sobre la asociatividad territorial que resultaron de mucha utilidad para la presente investigación.

Finalmente, como parte de las líneas de trabajo en "Territorio, descentralización y democracia" y "Problemas contemporáneos del derecho administrativo" del Grupo de investigación en Derecho Público de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (Bogotá D.C) y como uno de los múltiples productos del proyecto de investigación que este grupo realiza, dedicado a la evolución, naturaleza jurídica y retos de los esquemas de asociatividad territorial en Colombia, se publicó el libro: “Asociatividad territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana”, que tuvo como editores académicos a Liliana Estupiñán y Manuel Restrepo.⁴⁵

Este documento contiene un análisis del concepto de asociatividad territorial, tanto desde una perspectiva comparada como dentro del nuevo contexto de la organización territorial

⁴⁴ HOLGUÍN, Martha y RODRÍGUEZ, Johana. Alcances de la asociatividad territorial como eje de desarrollo local y regional, para los municipios del Valle de Tenza en el Departamento de Boyacá. Proyecto de trabajo para optar al título de Especialistas en Gestión Pública. Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios, 2015.

⁴⁵ ESTUPIÑÁN, Liliana y RESTREPO, Manuel. Asociatividad territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana. Bogotá D.C: Editorial Universidad del Rosario. 2013.

del Estado colombiano, a propósito de la expedición de la LOOT. En tal sentido, ofrece una mirada comparada del desarrollo del principio de asociatividad en diversos Estados europeos, tanto federales, regionales y unitarios, así como su impulso en algunos Estados latinoamericanos. Por su parte, en el componente colombiano se profundiza en el concepto de asociatividad territorial desde distintas miradas: histórica, constitucional y legal, y presenta diversos escenarios para su desarrollo y concreción. Por lo anterior, este documento aporta una mirada internacional frente al tema de estudio de la presente investigación, así como presenta nuevos enfoques teóricos y las reflexiones doctrinales colombianas que lo enriquecen.

En síntesis, este estado del arte permite obtener las siguientes conclusiones:

1. Salvo el trabajo realizado de manera sistemática por el Odecofi-Cinep, la teoría sociológica, y en particular la de los campos sociales de Pierre Bourdieu, aún no constituye un marco muy difundido entre la comunidad académica colombiana para analizar la configuración y funcionamiento del Estado, que en los términos de Bourdieu corresponde al “campo administrativo o de la función pública”. Esto en términos prácticos implica que son reducidas las fuentes de análisis de las relaciones, posiciones y disposiciones de los agentes en el campo de poder estatal, lo cual termina promoviendo la naturalización de la situación actual de las cosas, y, por ende, desincentivando cualquier reflexión al respecto. Por ello, es necesario que las ciencias sociales en Colombia incluyan en sus objetos de estudio al “campo de la función pública” y las “acciones políticas con pretensión de causar efecto en el mundo social” que sería como Bourdieu llamaría a la administración pública y la política pública.

2. En el libro “Razones Prácticas”, Bourdieu expresó lo siguiente: “El dominio del Estado se nota especialmente en el ámbito de la producción simbólica: las administraciones públicas y sus representantes son grandes productores de “problemas sociales” que la ciencia social con frecuencia se limita a ratificar, asumiéndolos como propios en tanto que problemas sociológicos...”⁴⁶ Este estado del arte corrobora lo dicho por Bourdieu porque permite ver que a partir de la expedición de una disposición legal en materia de asociatividad territorial

⁴⁶ BOURDIEU, Pierre. Razones Prácticas (Tercera ed.). Barcelona: Editorial Anagrama S.A, 2002. p. 95.

(Ley 1454 de 2011 o LOOT) es que aparecen los informes institucionales, las asesorías y consultorías y la producción académica sobre este tema.

En otras palabras, el Estado efectivamente terminó imponiendo la asociatividad territorial en las agendas de investigación de las universidades -sobre todo en los ámbitos del derecho, las políticas y la gestión pública- que desde entonces empezaron, o en el mejor de los casos retomaron, la producción de material académico relacionado con este tema.

3. MARCO TEÓRICO

3.1. Teoría general

La teoría de los campos sociales de Pierre Bourdieu constituye el marco teórico de la presente investigación. Esta teoría se inscribe en el enfoque sociológico que el mismo Bourdieu denominó: “Constructivismo estructuralista”. Para este autor, el estructuralismo hace referencia a la existencia de unas estructuras objetivas en el mundo social que son independientes de la conciencia y la voluntad de los agentes, las cuales pueden orientar o impedir sus prácticas y orientaciones; mientras el constructivismo reconoce la génesis social de una parte de los esquemas de percepción, pensamiento y acción que constituyen las disposiciones del comportamiento de los agentes y las estructuras sociales.⁴⁷

El siguiente fragmento describe la operatividad del enfoque constructivista estructuralista, en relación con un sujeto concreto -la École normale supérieure- en el estudio que realizó Bourdieu sobre la educación superior en Francia⁴⁸:

(...) (la École normale supérieure), no es otra cosa en realidad que un punto en un espacio de relaciones objetivas (un punto cuyo “peso” en la estructura tendrá que ser determinado); o si, para ser más preciso, la verdad de esta institución reside en la red de relaciones de oposición y competencia que la vinculan con el conjunto total de las instituciones de educación superior francesas, que a su vez, vinculan a esta red con el conjunto total de las posiciones del campo del poder al que estas escuelas habilitan el acceso. Si es cierto que lo real es relacional, entonces quien haya escrito ese libro probablemente no sepa nada de una institución acerca de la que cree saberlo todo, en tanto ella misma no es nada fuera de sus relaciones con la totalidad.⁴⁹

⁴⁷ BOURDIEU, Pierre. Citado por ÁLVAREZ, Antonio. El constructivismo estructuralista: La teoría de las clases sociales de Pierre Bourdieu. En: Revista Española de Investigaciones Sociológicas: Reis. 1996. no. 75, p. 145-172.

⁴⁸ Este estudio se convirtió en el libro “Homo academicus”. BOURDIEU, P. Homo academicus. Tr. Ariel Dilon. Buenos Aires, Edit. Siglo XXI, 2008. 314 p.

⁴⁹ BOURDIEU, P. y WACQUANT, L. Una invitación a la sociología reflexiva, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008. p. 323.

En otras palabras, la aplicación de este enfoque implica reconocer que las propiedades que exhibe un sujeto/objeto de estudio son la expresión de la confluencia de estructuras sociales y relaciones entre agentes e instituciones externas en él; como de las preferencias, saberes y modalidades acumuladas, convertidas en principios de operación más o menos estables o “haberes”. Estas disposiciones o inclinaciones, según Bourdieu, se denominan *habitus*. El *habitus* tiene por objeto el mismo agente en el que se encuentra, aunque simultáneamente se dirija a otro objeto; esta es la razón por la cual no puede concebirse como movimiento, actividad ni potencia pasiva, sino como disposición.⁵⁰

Cada agente tiene un *habitus* particular que adquiere sentido y una valoración particular de acuerdo con el “campo social” desde el que se mire. Un campo social es un microcosmos relativamente autónomo en el cual hay agentes e instituciones que luchan entre sí -según las regulaciones y las reglas constitutivas de este espacio de juego- por el mantenimiento o el cambio de las relaciones de poder con el fin de hacerlo funcionar en su beneficio e imponer un punto de vista, un principio de visión y división del espacio social. No obstante, el agente dominante debe contar siempre con la resistencia, la contestación, las reivindicaciones, las aspiraciones “políticas” o no, de los dominados.⁵¹ Bourdieu, a lo largo de su producción intelectual, estudia diversos campos, entre ellos el religioso, literario, matemático, burocrático y político.

Si bien los agentes que se encuentran en un campo social comparten unos *habitus*, no ocupan una misma posición entre sí, por lo cual enfrentan de manera diferente las situaciones presentes y potenciales que se presenten en ese campo. El “capital” es el elemento que genera esta distinción entre los agentes y condiciona la capacidad de los mismos para luchar, influir e imponerse en un campo determinado y acceder a las ventajas específicas que están en juego en él, así como establecer relaciones objetivas, que pueden ser de dominación, subordinación, homología, etc.⁵² con otras posiciones. Este capital puede ser de diverso tipo:

⁵⁰ Al respecto, Martínez A. T. precisaría: “(...) decir que el agente está dispuesto no es decir que necesariamente actuará en un determinado sentido, como la determinación mecánica de una psicología conductista podría hacer creer”. MARTÍNEZ, Ana Teresa. Pierre Bourdieu, razones y lecciones de una práctica sociológica. Buenos Aires, Manantial. 2007. p. 162.

⁵¹ Idem.

⁵² BOURDIEU, P. y WACQUANT, L. Op. cit., pp. 134-135.

- Económico, se encuentra constituido por los recursos monetarios y financieros (propiedad de bienes, sueldo y todas las otras fuentes de ingreso).
- Social, conformado por los recursos que pueden ser movilizados por los actores en función de la pertenencia a redes sociales y organizaciones.
- Cultural, definido por las disposiciones y hábitos adquiridos en el proceso de socialización. Este capital tiene tres variantes: 1. Incorporado: El cual está representado por el “gusto”, las buenas maneras y las cualidades cognitivas. 2. Objetivado: Hacen parte de él las escrituras, pinturas e instrumentos y 3. Institucionalizado: Tiene que ver con las garantías legales que concede la posesión de títulos académicos y certificados escolares.⁵³
- Político, el cual funciona a la manera de un crédito que se le presta por acumulación o transmisión de necesidades a aquellas personas percibidas y evaluadas como fiables. La posesión de este capital generalmente se concentra en pocas manos porque requiere de la acumulación de tiempo y disposición de capital cultural para la participación activa en la política.⁵⁴
- Jurídico, relacionado principalmente con la legitimidad reconocida a un grupo de agentes e instituciones para la formulación e interpretación de las leyes. Este tipo de capital es particularmente importante en aquellas sociedades de carácter legalista, tales como las latinoamericanas y la colombiana en particular, que ante la presencia estatal diferenciada o precaria en el territorio, terminan volcando sus expectativas de acceso y garantía de derechos a las normas (leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, etc.) o políticas públicas que versen sobre sus necesidades, lo que a su vez, incentiva que los agentes gubernamentales conciban que cumplen su labor con la expedición de normas sin tener en consideración las capacidades institucionales para su cumplimiento o implementación. En otras palabras, la expedición de normas se convierte en un fin en sí mismo y los agentes e

⁵³ BOURDIEU, P. (1987). Los tres estados del capital cultural. Sociológica. Revista del Departamento de Sociología (5).

⁵⁴ Este tipo de capital puede ser fácilmente cuestionado por escándalos e incidentes; por ello, se considera que es fácilmente destrozable. Existen diferentes formas de capital político que se diferencian principalmente en si radican en el sujeto (relacionados con la popularidad) o si son cedidas a este, a modo de préstamo, por un ente externo, que, por lo general, se trata de un partido político (autoritario delegado). BOURDIEU, P. Sobre el campo político. Traducción de Chávez, C., 2000. http://200.6.99.248/~bru487cl/files/BOURDIEU_campo-politico.pdf. p. 65.

instituciones involucrados en su formulación e interpretación -que tienen en los abogados su figura más representativa- son investidos de un amplio capital^{55 56}.

- Simbólico, esta es la “forma de capital que nace de la relación entre una especie cualquiera de capital y los agentes socializados de forma que conozcan y reconozcan esta clase de capital. El capital simbólico, como la propia palabra dice, se sitúa en el orden del conocimiento y del reconocimiento”⁵⁷. En otras palabras, este capital se puede concebir como la credulidad y autoridad de un agente para imponer sus puntos de vista y valores como exclusivamente válidos. En tal sentido, es necesario aclarar que, aunque todos los tipos de capital estén acompañados de un efecto simbólico o impliquen lo simbólico, como lo manifestó el propio Bourdieu, ningún tipo de capital subsume o subordina a otro.⁵⁸

La “dinámica relacional” en la cual entran en juego los agentes e instituciones con sus *habitus* y capitales en unos campos determinados, se da en el *espacio social*. El espacio social contiene las principales líneas de fuerza que estructuran las coerciones que pesan sobre el sujeto/objeto de estudio y que, adicional a las relaciones que ese objeto establece con otros, determinan buena parte de sus mecanismos o principios de pensamiento y acción⁵⁹. De tal manera que en el espacio social hay un conjunto de puntos de vista, maneras de ver y de clasificar, que forman parte de la realidad objetiva del mundo social, aunque debe ser aprehendido cada vez desde el punto de vista subjetivo de los agentes e interpretado desde el conjunto de relaciones en que se haya constituido, que corresponden a una trayectoria en un momento dado.⁶⁰

En síntesis, en el espacio social hay diversos campos en los cuales se dan luchas entre unos agentes e instituciones que han interiorizado y asumido plenamente las reglas de

⁵⁵ GARCÍA, M. La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial S.A.S., 2016.

⁵⁶ Los tipos de capital se multiplican y tienen la posibilidad de transformarse según la valoración y las dinámicas que se generen entre los agentes e instituciones al interior de los campos sociales. Esta última posibilidad se conoce como “transustanciación de capitales”, término que retoma la referencia eucarística a la conversión del pan y el vino en el cuerpo y sangre de Cristo.

⁵⁷ BOURDIEU, P. (2014). Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Madrid: Editorial Anagrama. p. 266.

⁵⁸ MARTÍNEZ, S. (2019). Concepto del trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: el caso de la Región de Planeación y Gestión (RPG) del G11". Cali: Facultad de Ciencias Sociales y Económicas - Universidad del Valle.

⁵⁹ BOURDIEU, P. y WACQUANT, L. Op. Cit., p. 324.

⁶⁰ MARTÍNEZ, Ana. Op. Cit., p. 334.

juego –habitus- y donde hay unos capitales específicos, es decir, un sistema particular de posiciones de poder para retener o expulsar a quienes no asumen sus códigos o reglas de funcionamiento⁶¹. Por ello, Martínez A. T. recuerda que lo que corresponde averiguar en el campo específico en un momento dado, es qué es lo que funciona como capital y cómo se puede aprehender el juego de relaciones que desde allí se constituye.

3.2. Pertinencia de la teoría general

La selección de la teoría de los campos sociales para el desarrollo de la presente investigación no se debe a que Pierre Bourdieu haya elaborado un trabajo específico sobre gobernanza urbana o metropolitana, sino a que analizó el poder de intervención y regulación del Estado desde su capacidad para establecer esquemas de percepción y pensamiento (legitimidad simbólica), que complementa aquellas consideraciones que hacen del uso de la violencia y la coerción su elemento definitorio o distintivo. Adicionalmente, Bourdieu concibe al Estado como un campo que posee un capital con poder sobre las otras clases de capital, denominado *metacapital*, por el que se enfrentan los poseedores de capital con el fin de asumir o mantener una posición dominante y definir a través de él y para su beneficio, el tipo de cambio entre las diferentes especies de capital.⁶²

La noción de campo de poder, o campo administrativo, es crucial para la presente investigación que busca operativizarla en el caso colombiano, alrededor de la creación y puesta en marcha de la RPG del G11. Esto representa un reto conceptual y metodológico porque el Estado no puede ser visto como un aparato o ente monolítico claramente diferenciado del conjunto de la sociedad, en tanto las acciones estatales son en la práctica acciones políticas con pretensión de causar efecto en el mundo social.⁶³

Esta postura sociológica implica una ruptura con la perspectiva eminentemente sustancialista y conductista que predomina en los estudios de administración pública y

⁶¹ FORTICH, M. y MORENO, A. La teoría del campo político como estrategia para el análisis de la vida política en Colombia, 2012. p. 51.

⁶² BOURDIEU, P. (2014). Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Madrid: Editorial Anagrama. p. 273.

⁶³ Bourdieu señala que toda referencia al Estado es fundamentalmente teológica, sin querer dar a entender que por ello sea falsa, dado que se está haciendo referencia a una entidad que existe a causa de la creencia. BOURDIEU. Op. Cit., p. 24.

política pública, las cuales toman las intenciones explícitas de las normas formales (leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, etc.) y/o cuantifican los recursos de los agentes -sobre todo a nivel organizacional- encargados de su implementación, para explicar el potencial o la capacidad de la “acción estatal” para provocar cambios sociales.

Ahora, en un contexto como el latinoamericano en el que monopolio del capital simbólico para regular la vida de la sociedad aún es objeto de disputa entre los agentes institucionalizados que se mueven principalmente entre los centros urbanos y que han ido adquiriendo un perfil cada vez más tecnocrático (sin querer decir con ello que se hayan vuelto “apolíticos”), con otros agentes que históricamente han tenido mayor presencia y legitimidad en el territorio (líderes sociales, comunidades étnico-raciales, organizaciones no gubernamentales, grupos alzados en armas, etc.) porque están relacionados directamente con apegos primordiales o adhesiones primarias de la población⁶⁴ representadas por aquellos hechos ‘dados’ como la contigüidad inmediata, conexiones de parentesco, hablar una lengua, nacer en una religión, pertenecer a una región, atenerse a ciertas prácticas sociales particulares, que podría decirse que en el caso colombiano tienen una gran legitimidad por el aislamiento geográfico de sus regiones y ciudades, que los “ambiciosos” planes de infraestructura vial, tipo concesiones 4G, entre otros, no han podido resolver porque fueron concebidos para captar las rentas generadas por el flujo vehicular que se mueve entre los principales centros de consumo y producción del país (Bogotá, Medellín y Cali) con los puertos para el comercio exterior (Buenaventura, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta) y no para conectar territorios históricamente aislados; adicional al modelo centralista que desde más de un siglo hace girar los campos administrativo y político colombiano alrededor de su capital, Bogotá D.C, desde donde estos campos tratan de extenderse hacia la periferia rural y fronteriza del país.

De igual manera, la lógica relacional de Bourdieu hace que esta investigación no deba reducirse a identificar las propiedades del objeto de estudio, sino que le corresponde, por una parte, hacer una sociología de aquellos agentes (personas o instituciones) con el potencial de incidir en el campo de poder estatal para identificar sus capitales y disposiciones, y por otra parte, comprender las relaciones del objeto de estudio con la

⁶⁴ GEERTZ, C. La revolución integradora: sentimientos primordiales y política civil en los nuevos estados. citado por OCAMPO, G. Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia. Bogotá D.C: Odecofi-Cinep, 2015. p. 37.

totalidad del campo de poder estatal colombiano, e incluso, con la dinámica global del capital. Para este último asunto se consideró pertinente acudir a la propuesta de Saskia Sassen como teoría sustantiva de la investigación, la cual se desarrolla en el siguiente punto.

3.3. Teoría sustantiva

Teniendo en cuenta que la teoría de los campos sociales de Pierre Bourdieu tiene un carácter general para la presente investigación, se toma la propuesta teórica de Sassen⁶⁵ como sustantiva porque permite reflexionar sobre los procesos de globalización contemporáneos, en particular, sobre la capacidad que tiene el “lugar” en ellos para configurar una nueva geografía de la centralidad, en tanto las dinámicas económicas están situadas en lugares específicos, frente a un contexto retórico y político en el que este elemento se percibe como neutralizado por las comunicaciones globales y la hipermovilidad del capital.

No obstante, es importante resaltar que esta autora no hace referencia a cualquier “lugar”. Entre finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional promovieron las políticas del Consenso de Washington, que consistían fundamentalmente en suprimir las interferencias públicas en los mercados monetarios y de capitales, así como abrir las economías domésticas a empresas extranjeras. Estas políticas representaron el avance de la privatización y la desregulación, que acompañadas del predominio de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), llevaron a que el capital alcanzara unos niveles de movilidad y liquidez nunca antes vistos en la historia de la humanidad. Esto permitió que los procesos económicos contemporáneos actúen como redes globales que traspasan las fronteras de los países, resquebrajan lo nacional y entran en interacción con unidades o escalas espaciales del orden subnacional. De esta manera se presentó una ruptura con el modelo económico internacional previo que se desarrollaba en el marco de un sistema interestatal

⁶⁵ SASSEN, S. Los espectros de la globalización. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2003; SASSEN, S. Localizando ciudades en circuitos globales. EURE, XXIX, 2003. 5–27 p. (88).

y exacerbaron los procesos de urbanización y metropolización, así como la concentración de los flujos económicos en las ciudades y regiones.

Saskia Sassen hace claridad en que estas redes no interactúan con todas las regiones y ciudades por igual; de hecho, solo un número muy reducido de ellas tiene las condiciones para funcionar como centro financiero y comercial internacional y actuar como ciudades globales, ellas son: Nueva York, Londres, Tokio, París, Frankfurt, Zúrich, Ámsterdam, Los Ángeles, Sídney y Hong Kong.⁶⁶ Estos lugares, a la vez que compiten entre sí para atraer inversiones, conforman redes de ciudades globales que les permiten acentuar sus vínculos. En otras palabras, se trata de un grupo muy selecto de lugares que pueden integrarse a la operación y estructura del capitalismo actual, lo que incrementa la brecha de desarrollo de estas zonas frente al resto, en particular, frente a aquellas que aún tienen un carácter suburbano y rural.

Lo anterior tampoco puede llevar a desconocer que hay otro conjunto de ciudades y regiones que, pese a no actuar como los principales nodos de los flujos internacionales de capital a la manera de una ciudad global, sí están inmersas en este proceso de concentración de la dinámica económica a escala nacional y regional, que a la vez que genera más riqueza, aglutina los recursos de capital y conocimiento y polariza las economías de sus entornos.

Por ejemplo, América Latina tiene una de las mayores tasas de urbanización del mundo⁶⁷, pero ninguna de sus metrópolis se encuentra en el listado de ciudades globales de Sassen, pese a que el Gran Buenos Aires genera el 50% del PIB de Argentina y Bogotá D.C el 26%

⁶⁶ Hay un atributo que esta autora le agrega al concepto de ciudad global y es que son espacios en los que actores en desventaja (inmigrantes, mujeres, minorías étnicas y raciales, entre otros) ganan presencia como sujetos significativos, pese a que no tengan el poder de manera directa; lo cual tiene mayor dificultad en contextos suburbanos o pueblos pequeños.

⁶⁷ Hacia los comienzos del siglo XX ninguna de las ciudades de esta región alcanzaba el millón de habitantes. Sin embargo, en el año 2000 ya había 49 ciudades que superaban dicha cifra y cuatro de ellas figuraban entre las diez urbes más grandes del mundo. Se proyecta que hacia el año 2025, el 80% de la población de América Latina viva en ciudades y que nueve núcleos urbanos adicionales se agreguen al grupo de los que tienen más de un millón de habitantes. ROJAS, E. Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo. En: E. Rojas, J. Cuadrado-Roura, & J. Fernández (Edits.), *Gobernar las metrópolis* (págs. 35-62). Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. pp. 35-36.

del PIB colombiano, lo que evidentemente las convierte en agentes constitutivos y reproductores del sistema económico mundial, pero a una escala nacional o subcontinental. Lo mismo podría verse en Colombia a nivel subnacional con ciudades como Barranquilla, Cartagena y Cali que representan el 68,1%, 66,7% y 47,8% del valor agregado de sus respectivos departamentos (Atlántico, Magdalena y Valle del Cauca).⁶⁸ Esto advierte una relación dialógica entre lo global y lo local y un capitalismo contemporáneo altamente polarizador y excluyente en materia territorial.

3.4. Conclusiones del marco teórico

En síntesis, esta investigación se centra en el estudio de la relación de fuerzas de actores e instituciones de diversa escala (nacional, regional, subregional y municipal) en el campo de poder estatal colombiano, mirando su expresión concreta en la creación y puesta en marcha de la RPG del G11, la cual constituye formalmente un mecanismo flexible para la descentralización de recursos y competencias en el que terminan proyectadas, por una parte, las dinámicas del sistema económico informacional y financiero que privilegian las ciudades y regiones sobre la categoría nacional y los contextos suburbanos y eminentemente rurales, y en esa medida, profundizan las brechas territoriales en materia demográfica, de productividad económica, representación política, calidad de vida y capacidad institucional, que son expresiones de la desigual distribución de capitales y acceso a las ventajas específicas que están en juego en el campo de poder estatal.

Por otra parte, en la RPG del G11 también se proyectan las relaciones continuas o discontinuas construidas históricamente, los capitales y las disposiciones de sujetos concretos (personas o grupos sociales) que en este caso podrían organizarse en dos grupos. En el primero se encontrarían los agentes del Gobierno nacional como el presidente de la República, sus ministros o directores de departamentos administrativos y los congresistas o legisladores, y a nivel territorial los gobernadores, alcaldes y concejales,

⁶⁸ Estas cifras corresponden al año 2015. DANE. (2 de junio de 2017). Cuentas departamentales: Cuentas nacionales: Estadísticas por tema: Dane, 2017. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2015/PIB_Departamentos_2017preliminar.xls

cuyas decisiones tienen un carácter vinculante en este proceso; mientras en el segundo grupo se encontrarían aquellos agentes que pese a que su participación no es considerada vinculante, sí tienen los capitales necesarios para incidir legítimamente en este y en prácticamente cualquier asunto relacionado con el desarrollo regional o local, entre ellos, los sectores empresarial y gremial, la academia, las organizaciones del tercer sector (cooperativas, organizaciones no lucrativas, etc.) y recientemente los grupos étnico-raciales y otros actores en desventaja (personas con discapacidad y con orientación sexual diversa, etc.), tanto por el reconocimiento del carácter pluriétnico y multicultural del país como por la implementación de medidas de discriminación positiva o acción afirmativa.

De tal manera que, para analizar la asociatividad territorial en Colombia y el caso de la RPG del G11 en particular, bajo un enfoque constructivo estructuralista, se partió del reconocimiento de la importancia del lugar en las dinámicas socioeconómicas contemporáneas, particularmente, de las ciudades y regiones sobre la categoría nacional y los contextos suburbanos y eminentemente rurales. Luego, en el nivel nacional y en un contexto unitario y centralista como el colombiano, se caracteriza la organización vigente del “campo administrativo” para identificar la manera formal como se han distribuido los capitales en los diversos niveles gubernamentales, complementado con el análisis del peso que otros agentes sociales tienen en este proceso (familias empresarias, grupos étnico-raciales, etc.). Para terminar con la identificación de la manera como se expresan estas relaciones de poder en los niveles regional, subregional y local mediante un caso concreto, el de la RPG del G11.

4. DISEÑO METODOLÓGICO

La presente investigación es descriptiva, longitudinal y acude al estudio de caso. Esto implica que reseña rasgos, cualidades y atributos de la distribución de capitales en el campo de poder estatal colombiano, resultantes de la relación de fuerzas entre el Gobierno nacional, las entidades territoriales y algunos agentes e instituciones sociales, económicas y políticas alrededor de la asociatividad territorial, que enmarcan el análisis de un caso particular, la RPG del G11, en dos momentos, su creación y puesta en marcha.

Lo anterior busca tener en cuenta las implicaciones metodológicas del enfoque constructivo estructuralista de Pierre Bourdieu que guía la presente investigación. Entre ellas, la necesidad de un análisis sincrónico -ubicado en el presente-, complementado con uno de carácter diacrónico -que mira a lo largo del tiempo- para comprender que todo lo se percibe hoy como normal o natural, es el resultado de una relación de fuerzas que a lo largo del tiempo han estructurado los campos en los cuales se desenvuelven los agentes e instituciones, imponiéndoles unas trayectorias y unas posiciones, a las que estos oponen su propia inercia o propiedades objetivas o incorporadas, dependiendo de su disposición para apegarse o no a las estructuras impuestas.

De otro lado, el enfoque de la presente investigación es mixto porque recurre al enfoque cuantitativo para recolectar datos con base en la medición numérica y el análisis estadístico, y cualitativo porque utiliza la recolección de datos sin medición numérica. En materia cuantitativa, se procesaron indicadores en los ámbitos social, económico e institucional provenientes de diversas fuentes que el DNP agrupa en unas fichas de caracterización territorial⁶⁹. Esta información se agregó a nivel subregional (conjunto de municipios de un mismo departamento), en consonancia con los objetivos de la investigación, y también se analizó a nivel departamental y municipal.

Los indicadores sociales son principalmente: tamaño de la población, composición étnico-racial, cobertura neta de educación media y nivel de analfabetismo en mayores de 15 años, aseguramiento social (afiliación a los regímenes contributivo y subsidiado), hábitat (déficit

⁶⁹ DNP. Fichas de caracterización territorial: Desarrollo Territorial: Programas: Departamento Nacional de Planeación, 2016.

cualitativo y cuantitativo de vivienda), seguridad y convivencia (tasas de hurtos a personas, residencias y vehículos por cada cien mil habitantes). Los indicadores económicos incluyen la agregación de valor económico, la identificación de principales sectores económicos y de la vocación territorial (área sembrada, de bosques, pastos y dedicada a otros usos). Los indicadores institucionales corresponden a la categoría municipal tradicional basada en la población y los ingresos corrientes de libre destinación. La dinámica fiscal está representada por el nivel ingresos propios y transferencias nacionales a los municipios, así como por la recepción de regalías.

En materia cualitativa, se realizó una amplia indagación documental, entre la cual se encuentra información hemerográfica, es decir, proveniente de artículos de prensa y revistas especializadas del orden nacional, regional y municipal. También se tuvieron en cuenta estudios sobre la política de asociatividad territorial en América Latina y Colombia. Se consultó información institucional del Gobierno nacional, particularmente del Ministerio del Interior y del DNP, del Congreso de la República, de la Gobernación del Valle y de las diversas administraciones municipales que componen la RPG del G11, particularmente, comunicados, acuerdos municipales, así como se solicitaron y procesaron actas y audios de las sesiones del Concejo Municipal de Cali en las que se debatió la concesión de facultades al alcalde para participar en la configuración de la RPG del G11. Asimismo, se revisaron leyes, decretos y documentos Conpes, etc. y otras fuentes secundarias como como libros y artículos científicos relacionados con el desarrollo e impacto de los procesos de urbanización, metropolización, descentralización, ordenamiento y asociatividad territorial en Colombia.

Igualmente, se realizaron siete entrevistas semiestructuradas a personas de los niveles nacional, departamental y municipal y de los ámbitos académico, político, social⁷⁰ y económico que tuvieron incidencia directa en el G11, ya sea porque fueron funcionarios de entidades gubernamentales durante la etapa de configuración y puesta en marcha de esta asociación, estudiaron académicamente la dinámica política de la región o asesoraron

⁷⁰ En la etapa inicial de esta investigación se consideró necesario entrevistar a algún líder social del ámbito sindical o étnico-racial, pero se pudo identificar que la participación de estos sectores a lo largo de la trayectoria del G11 fue residual y sus puntos de vista sobre este tema se manifestaron de manera clara y contundente en las sesiones del Concejo de Cali de las cuales se tienen audios y actas que son reseñadas en este documento.

algún proceso de ajuste institucional de las entidades territoriales relacionadas con el objeto de estudio. Esto con el fin de indagar por la dinámica, flujos de poder, conflictos y asimetrías en el diseño institucional de la asociatividad y el ordenamiento territorial en Colombia.

La Tabla 1 muestra los pormenores de las entrevistas semiestructuradas que se realizaron para la presente investigación, en la que se señala con una equis el aporte que cada una de ellas realizó a las categorías de la investigación, buscando que las preguntas aportaran a todas ellas. También es importante mencionar que dado que alrededor del G11 se produjo una amplia cobertura mediática, especialmente de medios de comunicación nacionales como la Revista Semana y regionales como el periódico El País, en la que eran entrevistados con regularidad los principales actores involucrados en su desarrollo, así como el interés del director ejecutivo del G11 de sistematizar esta experiencia que motivó la construcción de publicaciones como la de la RPG del G11 & Comfandi⁷¹ que contiene su propia sección de entrevistas, resultó innecesario realizar un mayor número de entrevistas para la presente investigación.⁷²

De forma complementaria, Bourdieu considera que para superar el análisis sustancialista y pensar de manera relacional, resulta pertinente identificar la ausencia o presencia de determinadas propiedades en los agentes o instituciones de un determinado campo social.⁷³ Por ello, se optó por tomar el modelo de plano cartesiano que relaciona las propiedades de los agentes o instituciones con la distribución del capital político y económico (fiscal) en el campo de poder estatal colombiano, siguiendo el ejercicio que Bourdieu realizó en el libro “La Distinción”⁷⁴ para dar cuenta de las posiciones y estilos de vida, el cual se presenta en la Figura 1.

⁷¹ RPG del G11 y COMFANDI. G11 camino para la competitividad regional. Cali: Imprenta Departamental del Valle del Cauca, 2015.

⁷² Las transcripciones de las entrevistas, la información hemerográfica y el resto de información documental recopilada, se procesaron mediante veintiocho códigos del programa ATLAS.ti 8, que a su vez se agruparon en las siguientes ocho categorías: Creación del G11, Funcionamiento del G11, Ocaso del G11, Relación Alcaldía de Cali-Gobernación del Valle, Relación Alcaldía de Cali-Gobierno nacional, Relación G11-Gobernación del Valle, Relación Gobernación del Valle-Gobierno nacional y Contrato Plan.

⁷³ BOURDIEU, P. y WACQUANT, L. Una invitación a la sociología reflexiva, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008. p. 323.

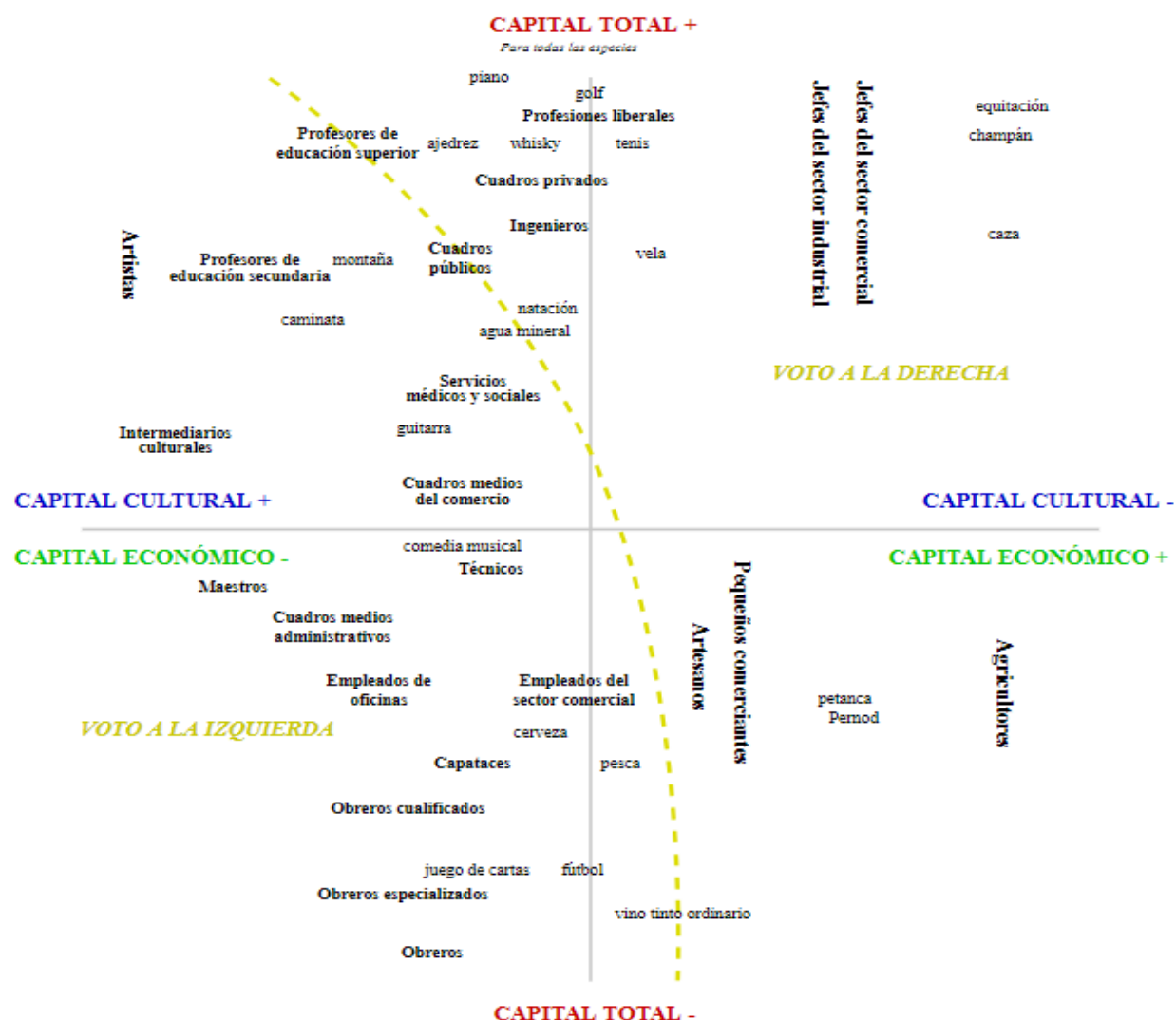
⁷⁴ BOURDIEU, Pierre. La distinción. Criterios y bases sociales del gusto. Madrid: Editorial Taurus, 2012.

Tabla 1. Diseño de las entrevistas semiestructuradas realizadas en la presente investigación

Nro.	Variable	Subvariable	Departamento Nacional de Planeación (DNP) Subdirección de Desarrollo Territorial		Congreso Visible - Universidad ICESI	Concejo de Cali (2012-2015) y Departamento de Planeación del Valle (2016-...)	Alcaldía de Cali y G11 (2012-2018)	Gobernación del Valle (2012-2015)	Universidad del Valle
1	Nombre del entrevistado		César Mauricio Salcedo	Diana María Ramírez Daza:	Juan Pablo Milanese	Roy Alejandro Barreras	Esperanza Forero	Jorge Enrique Almario	Diego Escobar
			Delegado del DNP para el tema de asociatividad territorial en el país hasta el año 2016.	Delegada del DNP para el tema de asociatividad territorial en el país desde el año 2017.	Docente e investigador de la Universidad ICESI y del programa Congreso Visible	Concejal de Cali entre los años 2012-2015 y director del Departamento de Planeación del Valle desde 2016	Secretaría de Planeación de Palmira 2012-2015 y directora ejecutiva de la RPG del G11 desde el año 2018	Subsecretario de Desarrollo Regional del Departamento Administrativo de Planeación Departamental entre 2012-2015	Profesor jubilado de la Universidad del Valle y asesor de la reforma administrativa de la Gobernación del Valle realizada en el año 2016
2	Historia de vida del entrevistado	2.1. Formación académica	X		X	X	X	X	X
		2.2. Experiencia laboral	X		X	X	X	X	X
3	Ámbito de actuación		Institucional		Académico	Político	Institucional y político	Institucional	Académico
4	Escala de influencia		Nacional		Regional	Regional	Subregional/Local	Regional	Local
5	Contexto previo al G11	5.1. Actores			X				X
		5.2. Desigualdades o asimetrías entre subregiones						X	
		5.3. Incentivos, relaciones, acciones, procesos y conflictos entre actores			X			X	
					X				
					X				
6	Configuración del G11	6.1. Actores					X		
		6.2. Desigualdades o asimetrías entre subregiones							
		6.3. Incentivos, relaciones, acciones, procesos y conflictos	X			X	X		
7	Puesta en marcha del G11	7.1. Actores				X			
		7.2. Desigualdades o asimetrías entre subregiones						X	
		7.3. Incentivos, relaciones, acciones, procesos y conflictos	X			X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Espacio de las posiciones sociales y espacio de los estilos de vida según Pierre Bourdieu



Fuente: Tomado de LARDOT, N. Campo (sociología): Wikipedia, 2006. Disponible en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Campo_\(sociolog%C3%ADa\)#/media/File:Espace_social_de_Bourdieu-es.svg](https://es.wikipedia.org/wiki/Campo_(sociolog%C3%ADa)#/media/File:Espace_social_de_Bourdieu-es.svg).

Este modelo será usado como parte de las conclusiones de las diversas partes en que se encuentra dividido el presente documento porque permite ver de manera clara, la proximidad o lejanía entre los agentes e instituciones para comprender sus racionalidades y disposiciones y la lógica que subyace en sus relaciones (dominación, subordinación, antagonismo, etc.) que determina sus propensiones a reconocerse mutuamente en un mismo campo.

Finalmente, en términos de alcances y limitaciones de la presente investigación, es necesario aclarar que con ella no se busca evaluar la política de asociatividad territorial existente en Colombia, sino comprender cómo una directriz legal del Gobierno nacional se aplicó en un contexto específico del país, tratando para ello de dilucidar la manera como los actores preexistentes en el departamento del Valle del Cauca y los integrantes del G11 (familias empresarias tradicionales, Alcaldía de Cali, Gobernación del Valle, Cámara de Comercio de Cali, políticos tradicionales, universidades, entre otros), proyectaron sus intereses en la creación y puesta en marcha de este esquema asociativo, desde posiciones y disposiciones diversas en unas condiciones espacio-temporales particulares e irrepetibles. Por lo anterior, los resultados de esta investigación tampoco tienen la pretensión de ser generalizables al resto de Colombia y, mucho menos, a otros lugares de mundo.

SEGUNDA PARTE: DISTRIBUCIÓN DE CAPITALES EN EL CAMPO DE PODER ESTATAL COLOMBIANO

5. DISTRIBUCIÓN DE CAPITALES EN EL CAMPO DE PODER ESTATAL COLOMBIANO

En Colombia históricamente ha existido una amplia brecha entre los territorios que generan mayor y menor riqueza. En el primer grupo están las zonas centro y oriente y en el segundo los territorios periféricos que colindan con los océanos Pacífico y Atlántico, así como la Amazonía. De hecho, en términos de esperanza de vida, un habitante de Bogotá D.C vive 79 años comparado con los 71 años de alguien en Chocó o Caquetá⁷⁵. Y así pueden encontrarse otras grandes diferencias en el desarrollo socioeconómico de las regiones colombianas que dan cuenta de un coeficiente de Gini de 0,536 para Colombia, superior al promedio latinoamericano que es de 0,497⁷⁶. De hecho, Colombia se encuentra entre los tres países más desiguales de América y entre los diez o quince más desiguales del mundo, dependiendo de la medición que se tome como referencia.⁷⁷

Este contexto de desigualdad regional permeó el proceso de formulación de la Constitución Política de 1991, principal marco jurídico - institucional formal de Colombia. De hecho, Guillermo Perry, uno de los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente -organismo encargado de redactar la Constitución-, aseguró que el “desarrollo armónico de las regiones” se incluyó como una motivación legítima y especial de la intervención estatal en consideración de “una sentida aspiración de los habitantes de las regiones menos desarrolladas”.⁷⁸

No obstante, ese propósito se busca alcanzar con un “campo administrativo” unitario y centralista que existe desde 1886, pero “matizado” desde 1991 con la promoción de la

⁷⁵ COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones. Resultados y perspectivas en los sectores de Salud y Educación. Bogotá D.C: Contraloría General de la República, 2017. p. 10-11.

⁷⁶ Esta cifra corresponde al año 2013.

⁷⁷ DNP. II. Convergencia y Desarrollo Regional - Caracterización, Dinámica y Desafíos. En: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Bogotá D.C: DNP, 2010. 23-48. p. 5.

⁷⁸ PERRY, G. Estado y sector privado en la Constitución de 1991, Citado por RODRÍGUEZ, J. Constitución fiscal y disparidades regionales en el desarrollo económico. Una exploración de los casos de Colombia, Canadá y España. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia - Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID, 2014. p. 2.

descentralización y la autonomía territorial, política, administrativa y por servicios de sus departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, que representan el conjunto de gobiernos subnacionales o “entidades territoriales”, las cuales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, y el ejercicio de los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y 4. Participar en las rentas nacionales.⁷⁹

En Colombia, el nivel departamental está integrado por 32 departamentos y el Distrito Capital de Bogotá, que para algunos está dotado de facultades y funciones típicamente departamentales, para un total de 33 jurisdicciones. El nivel local está formado por más de 1.100 jurisdicciones que incluye a los municipios, los distritos especiales y de nuevo, en algunos aspectos, al Distrito Capital de Bogotá. La Tabla 2 muestra las principales unidades de gobierno existentes en Colombia.

Tabla 2. Principales unidades de gobierno en Colombia

Escala gubernamental	Nombre	Número
Nacional o central	Gobierno nacional	1
Intermedio	Departamentos	32
	Distrito Capital	1
Local	Municipios	1094
	Distrito Capital	1
	Distritos Especiales	8

Fuente: DNP (www.dnp.gov.co).

Adicional a los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, la Constitución de 1991 en su artículo 286 previó que las regiones -concebidas como la integración de departamentos- y las provincias -constituidas por municipios de un mismo departamento- podrían convertirse en entidades territoriales bajo los parámetros establecidos por una ley que a la fecha no ha sido expedida por el Congreso de la República⁸⁰. La subsistencia de varios modelos de gobierno subnacional se debió a que en la Asamblea Nacional

⁷⁹ COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia 1991 (4 de julio de 1991). Bogotá D.C. 1991. artículos 286 y 287.

⁸⁰ Se suponía que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial definiría este asunto, pero la norma que finalmente hace sus veces, la Ley 1454 de 2011, no contiene ninguna disposición en esta materia.

Constituyente había dos tendencias mayoritarias frente a la organización del territorio. Una de ellas buscaba fortalecer el modelo de departamentos y municipios ya existente y la otra tendencia consideraba que era necesaria una flexibilización del territorio, permitiendo el surgimiento de nuevas entidades territoriales, como son las regiones y provincias. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, en la Constitución Política de 1991 se dejó esta tarea a una ley orgánica de ordenamiento territorial que sería expedida posteriormente por el Congreso de la República y que establecería la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.⁸¹

Con el marco institucional que emergió en 1991, el Gobierno nacional efectivamente les transfirió competencias a las entidades territoriales para la prestación de servicios en su jurisdicción, especialmente en los sectores de salud y educación. No obstante, esto no se hizo con un criterio de equidad. El municipio se convirtió en la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado con la capacidad de operar políticas públicas en un marco general de carácter nacional definido por el Gobierno nacional (también conocido como la Nación), el cual concentra los procesos e instancias de toma de decisiones sobre los principales asuntos del país; mientras tanto, a los departamentos se les asignaron funciones administrativas, de coordinación y complementariedad de la acción municipal, así como de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de algunos servicios. En síntesis, Colombia se convirtió en un Estado bipolar que se mueve entre el centralismo y el municipalismo.

Adicionalmente, la Constitución de 1991 extendió la elección popular a los gobernadores, que ya se hacía desde 1986 para los alcaldes, rompiendo el esquema de subordinación previo en el que el presidente de la República designaba a los gobernadores y estos a su vez, nombraban a los alcaldes de los municipios que se encontraban en su jurisdicción. Bajo este esquema, las administraciones territoriales estaban impermeabilizadas frente a los electores, pues no había responsabilidad electoral con ellos.⁸² De esta manera, aparecen principios como la coordinación, concurrencia, subsidiaridad y

⁸¹ INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA (2011). Debate de coyuntura legislativa. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: perspectivas de la descentralización y la autonomía territorial. Bogotá D.C: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

⁸² PINTO, María Teresa. Mecanismos en la transformación política en Cali: fragmentación partidista, electorado cambiante y responsabilidad política. En: Revista Estudios Políticos. Julio-diciembre, 2011, no. 39, p. 15-38. p. 33.

complementariedad⁸³ para guiar las relaciones entre los diversos niveles del Estado. No obstante, es claro que el agente detentor del metacapital en el campo de poder estatal colombiano es el Gobierno nacional, cuya orientación presidencialista pone específicamente al jefe del poder ejecutivo por encima de las otras ramas del poder público.

De igual manera, es importante resaltar que los procesos de distribución de competencias entre los diferentes niveles del Estado adelantados en Colombia hasta este momento, se han guiado principalmente por criterios administrativos, tendientes a la reducción de las funciones del Estado y la descentralización de competencias del Gobierno nacional hacia los entes territoriales sin la concesión de autonomía fiscal, política y legislativa. Este es un enfoque que continúa siendo centralista y que es propio del capitalismo clásico e industrialista, por lo que desconoce la reemergencia del poder político de los gobiernos locales, resultante de las reformas neoliberales y la apertura a la competitividad global que han venido debilitando a los Estados nacionales, en tanto fomentan la cesión de espacios a formas de regulación transnacionales y a los mercados, reeditando el rol de las regiones, ciudades-región y regiones metropolitanas.⁸⁴

⁸³ La coordinación hace referencia a que la Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. La concurrencia se relaciona con que la Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía. Por otra parte, la subsidiariedad tiene que ver con que las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias y la complementariedad es la potestad que tienen las entidades territoriales para utilizar mecanismos de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454. (28, junio) de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 48.115. artículo 27.

⁸⁴ SASSEN, S. Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global. En: CARRIÓN, F. La ciudad construida. Urbanismo en América Latina. Quito: Flacso Ecuador, 2001. p. 177-198; SASSEN, S. Los espectros de la globalización. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2003; SASSEN, S. Localizando ciudades en circuitos globales. En: EURE. Diciembre, 2003. vol. 29, no. 88, p. 5-27; VARELA, E. La soberanía transformada. Bogotá: ECOE Ediciones – Universidad del Valle. 2007.

5.1. Distribución del capital fiscal⁸⁵ entre los gobiernos subnacionales colombianos

El 76% de la población colombiana habita en zonas urbanas⁸⁶. Asimismo, este país pasó de tener seis ciudades con más de cien mil habitantes en el año 1951, y ninguna de más de un millón, a 64 ciudades en el primer grupo y cinco ciudades en el segundo en el año 2017⁸⁷. Las cinco ciudades colombianas con más de un millón de habitantes son: 1ª. Bogotá D.C. con 8.080.734 habs., 2ª. Medellín con 2.508.452 habs., 3ª. Cali con 2.420.114 habs., 4ª. Barranquilla con 1.228.271 habs. y 5ª. Cartagena con 1.024.882 habs.⁸⁸

De igual manera, los centros urbanos han aportado en los últimos cuarenta años, más del 50% del crecimiento promedio del PIB nacional,⁸⁹ llegando en el año 2014 al 85% del PIB nacional. Esto permite hablar de una relación directamente proporcional entre el nivel de urbanización y riqueza per cápita de los colombianos.⁹⁰ No obstante, no se puede poner en un mismo grupo a todas las ciudades, en particular, porque las más pobladas son las que hacen un mayor aporte a la actividad económica del país. En el año 2015, Bogotá D.C. representó aproximadamente el 26% del PIB de todo el país, de lejos le seguía Medellín con 6,1%, Cali con 4,6%, Barranquilla con 2,7%, Barrancabermeja con 2,5% y muy cerca de esta última, Cartagena con 2,4%. Por ende, en solo seis municipios/distritos, que representan solo el 0,35% del territorio continental colombiano, de los más de mil que hay en este país, se está generando el 44,4% del valor agregado nacional.

⁸⁵ Se usa el término “capital fiscal” para hacer referencia a los recursos monetarios de los entes gubernamentales y diferenciarlo de esta manera del capital económico que se asocia principalmente con el sector privado.

⁸⁶ Este valor es superior al promedio internacional estimado en 51,3% por las Naciones Unidas para 2010.

⁸⁷ DNP. Conpes 3819 de 2014 Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. Bogotá D.C: DNP, 2014. p. 8.

⁸⁸ DANE. Proyecciones de Población: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) [online], 2005. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/Municipal_area_1985-2020.xls

⁸⁹ BANCO MUNDIAL. Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition. DNP. Conpes 3819 de 2014 Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. Bogotá D.C: DNP, 2014. p. 8-9.

⁹⁰ Hay que recordar que la urbanización, en el caso colombiano, ha contado con la violencia política como factor que exacerbó los flujos migratorios hacia las ciudades.

En relación con los departamentos, solo cuatro (Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Cundinamarca) de los 32 que existen en Colombia, superaron de manera consistente el promedio departamental de aporte al PIB nacional durante el periodo 2002 – 2016, que fue de 4,3%, y representan más del 35% del PIB nacional.⁹¹ El Gráfico 1 muestra el aporte al PIB nacional de Bogotá D.C y de los cinco departamentos que, en alguna ocasión durante el periodo 2002-2016, alcanzaron o superaron el valor promedio de aporte al PIB nacional.

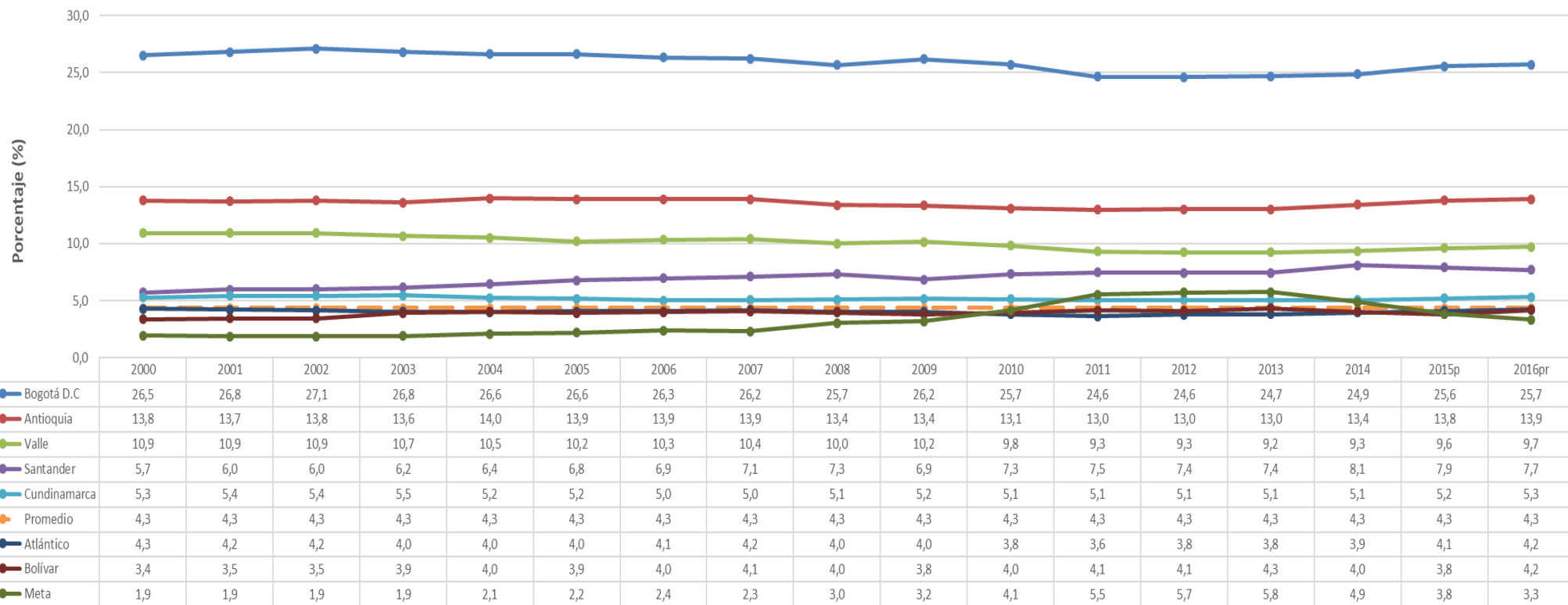
Allí se puede ver, en primer lugar, la amplia brecha existente entre Bogotá y el resto de departamentos del país; en segundo lugar, el incremento del aporte del Meta al PIB nacional que se dio entre los años 2011 y 2013 relacionado principalmente con el crecimiento del sector de minas y canteras, y en tercer lugar, el aporte decreciente del Valle del Cauca y creciente del departamento de Santander, pero en términos generales, lo que se ve es la alta concentración y la poca o nula dinámica económica que existe en los departamentos colombianos. De hecho, hay que recordar que en este gráfico solo se incluyeron aquellos departamentos que en algún momento superaron el valor promedio de aporte al PIB nacional, pero el grueso de ellos no está en el gráfico porque durante catorce años, su contribución en este ámbito fue poco significativa, pese a que representan el 77,46% del territorio continental colombiano.

Estos desequilibrios en el desarrollo territorial guardan relación con el proceso de industrialización que Colombia experimentó entre los años 1930 y 1970, basado en el modelo de desarrollo endógeno con su política de industrialización mediante la sustitución de importaciones, que correspondió al proceso de expansión del capitalismo de orden fordista - taylorista o capitalismo industrial de producción en masa centrado en los Estados nacionales-, donde el sector industrial y la exportación de manufacturas funcionaban como el motor del crecimiento económico. Este proceso generó una red metropolitana de mercados y comercio mundial entre el final del siglo XIX y los años 50 y 60 del siglo XX, que a nivel nacional se tradujo en la prelación de un policentrismo compartido por las ciudades de Bogotá D.C, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga, caracterizadas por su vocación manufacturera.⁹²

⁹¹ Es importante mencionar que los departamentos caribeños de Atlántico y Bolívar se han mantenido muy cerca del promedio, el primero lo alcanzó en el año 2002 y el segundo en el año 2013.

⁹² OCAMPO, J. Historia Económica de Colombia. Bogotá D.C: Fedesarrollo, 1991.

Gráfico 1. Departamentos que alcanzaron o superaron el promedio de aporte al PIB nacional. 2002-2016 (proyectado)



Fuente: Elaboración propia con base en DANE. (2 de junio de 2017). Cuentas departamentales: Cuentas nacionales: Estadísticas por tema: Dane, 2017. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2015/PIB_Departamentos_2017preliminar.xls

De hecho, el presupuesto de las alcaldías de los principales municipios del país supera el de los departamentos de los que hacen parte (Cundinamarca⁹³, Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico), con excepción de Bucaramanga y Santander, lo que también tiene el potencial de generar tensiones entre ambos niveles del gobierno, porque estas ciudades no requieren el apoyo fiscal ni la interlocución de sus departamentos con el Gobierno nacional, lo que sí sucede con el resto de municipios.⁹⁴ Estas tensiones pueden profundizarse si las adhesiones primarias, orientaciones políticas o ideológicas de los mandatarios locales y departamentales son antagónicas. La Tabla 3 presenta el presupuesto para el año 2017 de las principales ciudades del país, comparado con el del departamento del que hacen parte, donde se puede apreciar que los primeros llegan a ser tres y hasta siete veces superiores a los segundos.

Tabla 3. Presupuesto de las cinco principales ciudades capitales y de los departamentos de los que hacen parte para la vigencia 2017

Municipio/Distrito	Presupuesto 2017	Departamento	Presupuesto 2017	Relación presupuesto ciudad capital/presupuesto departamento
Bogotá D.C.¹	\$ 18.820.354.302.000	Cundinamarca⁶	\$ 2.527.336.838.835	7,4
Medellín²	\$ 4.623.570.990.110	Antioquia⁷	\$ 3.939.149.130.729	1,2
Cali³	\$ 2.871.715.236.391	Valle del Cauca⁸	\$ 2.026.223.000.000	1,4
Bucaramanga⁴	\$ 926.318.410.471	Santander⁹	\$ 1.411.716.229.019	0,7
Barranquilla⁵	\$ 3.023.932.640.018	Atlántico¹⁰	\$ 891.390.867.997	3,4

Fuente: Elaboración propia con base en: 1. Acuerdo distrital de Bogotá Nro. 657 de 2016, 2. Decreto de la Alcaldía de Medellín Nro. 1925 de 2016, 3. Acuerdo municipal de Cali Nro. 0402 de 2016, 4. Decreto de la Alcaldía de Bucaramanga Nro. 0191 de 2016, 5. Proyecto de presupuesto de la Alcaldía de Barranquilla Nro. 2016, 6. Decreto de la Gobernación de Cundinamarca Nro. 0422 de 2016, 7. Ordenanza de la Gobernación de Antioquia Nro. 438 de 2016, 8. <http://www.valledelcauca.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=viewpdf&id=24110>, 9. Ordenanza de la Gobernación de Santander Nro. 026 de 2016 y 10. Decreto de la Gobernación del Atlántico Nro. 673 de 2016.

No obstante, el grueso de los recursos estatales no se encuentra en los gobiernos subnacionales o entidades territoriales, el 70% de los ingresos fiscales del país terminan en el Gobierno nacional y este a su vez, regresa una parte de ellos a las entidades territoriales

⁹³ La relación de Bogotá D.C con Cundinamarca es muy peculiar, dado que, pese a que esta ciudad es la capital de ese departamento, su población no puede votar por el gobernador de Cundinamarca y en términos estadísticos, administrativos y políticos, Bogotá D.C siempre se sustrae de Cundinamarca y se le da el tratamiento de un departamento más.

⁹⁴ Al respecto, es importante mencionar que, en el año 2012, las 32 ciudades capitales de departamento en Colombia, crearon su propia asociación, Asocapitales, porque consideraban que sus necesidades eran diferentes a las del resto de los municipios del país, los cuales se encuentran agremiados desde el año 1989 en la Federación Colombiana de Municipios.

mediante unas partidas en el Presupuesto General de la Nación (PGN), el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR); mientras tanto, los ingresos recaudados por los gobiernos subnacionales están altamente concentrados en pocos municipios. Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena recaudan casi dos tercios del total de los ingresos municipales de Colombia, lo cual podría explicarse porque cuentan con mayores bases tributarias al poseer mayor población y concentrar las actividades económicas^{95 96}. La Tabla 4 muestra de manera sintética las fuentes y destinos del recaudo tributario en Colombia.

Tabla 4. Asignación de las fuentes de recaudo tributario en Colombia, 2005

Nro.	Principales fuentes de recaudo	Central/Nacional	Departamental	Local
1	Impuestos de renta	X		
	Impuesto de renta personal	X		
	Impuesto de renta de las sociedades	X		
2	Impuesto al valor agregado	X		
3	Impuesto a las transacciones financieras	X		
4	Impuesto al consumo		X	
	Cerveza		X	
	Cigarrillos		X	
	Licores		X	
5	Impuesto de registro		X	
6	Impuesto de vehículos		X	X
7	Impuesto a la gasolina		X	X
8	Impuesto a los juegos de azar		X	
9	Impuesto predial			X
10	Impuesto de industria y comercio			X

Fuente: Elaboración propia con base en RODRÍGUEZ, J. A. Constitución fiscal y disparidades regionales en el desarrollo económico. Una exploración de los casos de Colombia, Canadá y España. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia - Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID, 2014. p. 59.

De tal manera que la descentralización en materia fiscal que pregonaba la Constitución de 1991 y que un conjunto de leyes se encargó de desarrollar, tampoco tiene el mismo alcance

⁹⁵ BONET-MORÓN, J. y AYALA-GARCÍA, J. Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia. Cartagena: Banco de la República, 2015. p. 1.

⁹⁶ Para ver la profunda disparidad en la distribución de los impuestos entre los diversos niveles del gobierno se puede tomar el caso de Cali, donde se recaudó en el año 2015 un total de \$ 9 billones por concepto de impuestos, el 83% de este monto se transfirió a la Nación, el 12% al municipio y solo el 5% le correspondió al departamento. DAPM CALI. Cali en cifras 2016. Cali: Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali, 2017. p. 174.

para todos los niveles estatales. El Gobierno nacional concentra el mayor volumen del recaudo de impuestos en el país, representado en el impuesto al valor agregado (IVA) y renta. Los municipios tienen como principal fuente de recursos el impuesto predial y de industria y comercio, mientras las gobernaciones se sustentan principalmente en los impuestos al consumo de alcohol, cigarrillos y juegos de azar que tienen una nula relación con la productividad económica del territorio y resultan fuertemente afectados por el contrabando y las campañas que promueven el consumo responsable.

5.2. Distribución del capital social y político: Entre las centenarias dinastías y las precarias condiciones de vida de ciertos grupos poblacionales

La Constitución Política de 1991 institucionalizó el Estado Social de Derecho en Colombia, para el cual, la promoción de la igualdad entre la población constituye uno de sus principales objetivos; pero de forma paralela, este nuevo marco institucional terminaba de insertar al país en un modelo de desarrollo que considera que el mercado es la institución más eficiente para la asignación de los recursos disponibles en la sociedad, por lo cual fomenta la competencia, el individualismo, el libre mercado y la desregulación⁹⁷, asignándole un rol recesivo al Estado y a la Política. Esta lógica de “¡sálvese quien pueda!” ha ayudado a exacerbar la desigualdad social, sobre todo, en un contexto en el que un grupo muy reducido de personas ha ostentado el poder económico y político por mucho tiempo, mientras el grueso de la población restante ha enfrentado condiciones históricas de marginación y exclusión social.

Carlos Dávila L. de Guevara, docente e investigador de la Universidad de los Andes (Colombia), estudió la relación entre las familias empresarias y los presidentes que ha tenido Colombia durante el periodo 1850 - 2010⁹⁸. Encontró que 10 de los 45 presidentes, casi una cuarta parte, han sido miembros de seis familias empresarias que tienen al menos

⁹⁷ Este sistema económico también convierte al crecimiento económico y control sobre la inflación en los principales objetivos de la política monetaria e incentiva las exportaciones como la principal estrategia para lograr mayor eficiencia de los mercados porque incrementa la competencia o amplía la oferta, mejorando la calidad de los bienes y servicios disponibles en el mercado y reduciendo los precios al consumidor BÉRTOLA, L., y OCAMPO, J. El desarrollo económico de América Latina desde la independencia. México D.F: Fondo de Cultura Económica, 2013. 361 p.

⁹⁸ DÁVILA, Carlos. Familias empresarias y política. Dinastías presidenciales en Colombia (1850-2010). En: FERNÁNDEZ, P. & LLUCH, A. Familias empresarias y grandes empresas familiares en América Latina y España. Una visión de largo plazo. Madrid: Fundación BBVA, 2015. pp. 263-346.

cien años de figuración en la vida colombiana, característica que las convierte en auténticas “dinastías”⁹⁹. Esta estrecha relación entre el poder económico y el político, según este autor, está motivada por la necesidad de las familias empresarias de asegurar la operación y perdurabilidad de sus negocios en entornos económicos, políticos y sociales turbulentos y plagados de incertidumbre, propios de Latinoamérica y de un país como Colombia, en el que el desarrollo institucional aún podría considerarse precario.¹⁰⁰

El caso de la dinastía de “Los Santos” es importante para la presente investigación porque uno de sus miembros, Juan Manuel Santos Calderón, fue presidente de la República durante el periodo 2010-2018 en el cual tuvo lugar la creación y puesta en marcha de la RPG del G11. Esta familia ha tenido en los medios de comunicación (medios impresos, empresas editoriales y canal de televisión) el núcleo de sus negocios que empezaron en el año 1911 con uno de los periódicos más influyentes del país: “El Tiempo”, que se convirtió en el poderoso grupo económico “Casa Editorial El Tiempo”, el cual le pertenece en la actualidad a uno de los mayores grupos económicos familiares colombianos, el Grupo Aval, liderado por Luis Carlos Sarmiento Angulo, uno de los hombres más ricos del planeta según la revista Forbes.

El tío abuelo de Juan Manuel Santos Calderón fue presidente de Colombia entre 1938-1942 y su padre, Enrique Santos Castillo, uno de los directores y dueños de El Tiempo. Frente a estos elementos propios de la socialización primaria, vale la pena citar las expresiones que Juanita León transcribe de un amigo de Juan Manuel Santos: “Aprendió a mandar y a que le lagartearan desde chiquito” y “Ningún otro candidato (a la presidencia de la República en el año 2010) reciente tiene tanta familiaridad con el poder”^{101 102}.

⁹⁹ Estas familias son: 1. Los Ospina (tres presidentes): Mariano Ospina Rodríguez, 1857-1861; Pedro Nel Ospina Vásquez, 1922-1926 y Mariano Ospina Pérez, 1946-1950. 2. Los López (dos presidentes): Alfonso López Pumarejo, 1934-1938 y 1942-1946 y Alfonso López Michelsen, 1974-1978. 3. Los Santos (dos presidentes): Eduardo Santos Montejó, 1938-1942 y Juan Manuel Santos Calderón, 2010-2018. 4. Los Reyes (un presidente: Rafael Reyes Prieto (1904-1909). 5. Los Restrepo (un presidente): Carlos E. Restrepo Restrepo (1910-1914) y 6. Los Samper (un presidente): Ernesto Samper Pizano, 1994-1998. *Ibíd.*, pp. 277-278.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, pp. 267-268 y 286.

¹⁰¹ LEÓN, Juanita. Juan Manuel Santos, el político del poder. La Silla Vacía [online], abril 2010 [citado 10 agosto 2018].

¹⁰² Juan Manuel Santos fue cadete de la Armada de Colombia y sus estudios universitarios en Economía y Administración de Empresas, así como los posgrados en Economía, Derecho Económico y Administración Pública los realizó en universidades de Estados Unidos e Inglaterra, tales como la Universidad de Kansas, la Escuela de Economía de Londres (London School of Economics) y la Universidad de Harvard. No está demás mencionar que la formación profesional en

Santos tuvo entre sus mentores políticos y amigos al expresidente Alfonso López Michelsen y al “zar del café”, como se le conoció a Arturo Gómez Jaramillo, presidente por más de veinte años de la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), institución que durante la “bonanza cafetera” del siglo XX, prácticamente cogobernó a Colombia. Este capital social, legitimado por el capital cultural objetivado de los títulos profesionales, permitirían el nombramiento de Juan Manuel Santos, con 24 años de edad, como delegado de la FNC ante la Organización Internacional del Café en Londres. En este lugar, él trabajaría por nueve años, dos de los cuales también se desempeñó como segundo secretario de la Embajada de Colombia ante el Reino Unido.

De esta manera se consolidaba su ascenso a una posición dominante en el sector público. Su llegada al poder ejecutivo se dio de la mano de César Gaviria Trujillo, presidente de Colombia entre 1991 y 1994, como cabeza del recién creado Ministerio de Comercio Exterior. Posteriormente, seguiría ocupando puestos de alto perfil y visibilidad en el gabinete de todos los gobiernos nacionales. Así, en el gobierno de Andrés Pastrana fue ministro de Hacienda y en el de Álvaro Uribe ministro de Defensa, donde logró darle fuertes golpes a la hasta entonces impenetrable cúpula o secretariado de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), entre estos golpes se encuentra el abatimiento de Raúl Reyes y la liberación mediante la Operación Jaque, de quince personas sin ninguna resistencia de esa guerrilla, entre las que se encontraban la excandidata presidencial Ingrid Betancourt y tres contratistas estadounidenses.¹⁰³

Ante la imposibilidad de Álvaro Uribe de lanzarse a una segunda reelección (2010-2014), Juan Manuel Santos se postuló como el candidato que le daría continuidad a las políticas de seguridad democrática, confianza inversionista y cohesión social que caracterizaron la administración de Uribe Vélez. Finalmente, Santos ganó la presidencia con el apoyo del entonces partido uribista (Partido de la Unidad Nacional o de la “U”) y luego consiguió hacerse reelegir para el periodo 2014-2018 con el propósito de culminar exitosamente el

instituciones extranjeras tiene una alta valoración social en Colombia, porque ninguna de las universidades de este país se encuentra en los primeros lugares mundiales de calidad y el acceso a ellas -salvo si se obtiene una beca- no es una opción real para el grueso de la población por sus altos costos económicos. Ídem.

¹⁰³ La estrategia de Juan Manuel Santos consistía en primero hacer una férrea oposición a los presidentes, para luego unirse al Gobierno pidiendo la cartera que le ofrecía mayores retos, visibilidad y la opción de llegar a la Presidencia. Ídem.

proceso de negociación con la FARC que se hizo público en septiembre de 2012 y que terminó por catapultar el distanciamiento entre él y Álvaro Uribe.

En otras palabras, estamos ante un sujeto que, por haber nacido en el seno de una dinastía de alcance nacional, hereda el capital social, económico y político de la misma y la capacidad para establecer una relación casi “natural” con los agentes e instituciones que tienen una posición dominante en el campo de poder estatal. Esto complementado con el capital cultural institucionalizado que Juan Manuel Santos obtuvo mediante su formación profesional en el exterior, lo dotaron del capital simbólico necesario para acceder a los principales cargos del Gobierno nacional y legitimar sus aspiraciones a la presidencia de la República.¹⁰⁴

A nivel regional y local hay varios casos como el de Juan Manuel Santos, en los que se tiende a darle continuidad a una “línea sucesoria” en el poder. Al respecto, Édgar Revéz - docente, investigador y consultor de diversas entidades nacionales e internacionales- manifestaría lo siguiente:

Los "delfines" (como los herederos del trono de Francia, cuando había uno), heredan del padre la clientela (política), la cuota del manejo del presupuesto y los 'derechos de propiedad' sobre las instituciones. Estos derechos confieren poder efectivo a sus poseedores, los delfines". (...) Los delfines se han propagado como fractales en el orden nacional, departamental y municipal (hijos y nietos de los expresidentes Holguín, López, Lleras, Gómez, Turbay, Pastrana, Santos, Rojas, Ospina, Barco, Valencia, Gaviria...) y de los caciques locales (Name, Vives, Iragorri, Díaz Granados, Guerra Tulena, Trujillo, Cotes, Pinedo, Yepes Alzate,

¹⁰⁴ “Juan Manuel Santos, programado para ser presidente”, diría un titular de un sitio web colombiano dedicado a la política, para dar cuenta de la disposición y un poco del carácter “irremediable” de que él terminara como presidente de la República. SILLA VACÍA. Juan Manuel Santos, programado para ser presidente: Historia: La Silla Vacía, 2014. Disponible en: <https://lasillavacia.com/historia/juan-manuel-santosprogramado-para-ser-presidente-47894>. Por otra parte, entre las características de la personalidad de Juan Manuel Santos, LEÓN destaca, con base en las conversaciones que tuvo con personas cercanas a él, que es un elitista que se siente más cómodo en el Country Club que interactuando cara a cara con el ciudadano de a pie, al cual le tocó pedirle el voto en el año 2010 por primera vez en su vida, pese a que llevaba más de veinte años de servicio público. También se menciona que es un cosmopolita que se mueve en los círculos internacionales de Estados Unidos, Gran Bretaña o Israel y que "Todos somos para él un peón y jugamos un papel dentro de su juego. Uno puede no saber cuál, pero él sí sabe" LEÓN, J. Juan Manuel Santos, el político del poder: Silla Nacional: La Silla Vacía, 2010. Disponible en: <https://lasillavacia.com/historia/10063>.

Araújo, Aguilar...) heredan una maquinaria política (los votos) y un capital simbólico o sea un crédito o derecho de giro".¹⁰⁵

De hecho, si este análisis se complementa con una indagación sobre la representación territorial en el poder ejecutivo del orden nacional, se puede ver claramente la lógica de concentración geográfica. A nivel presidencial, de los 37 presidentes que ha tenido Colombia durante el periodo 1990 - 2014, 12 han sido oriundos de Bogotá D.C (el 32,4% o casi uno de cada tres presidentes), seguido de lejos por los 7 presidentes (18,9%) de Antioquia y 6 (16,2%) de Tolima. Llama la atención que otros departamentos que consistentemente han ocupado sitios de importancia económica y electoral, tales como Atlántico y Santander, no hayan tenido ningún presidente desde el siglo XX y que el Valle del Cauca haya tenido solo uno¹⁰⁶. La Tabla 5 muestra el departamento de origen de los presidentes de Colombia durante el periodo 1990 - 2014.

Tabla 5. Presidentes de Colombia por departamento de origen (1990-2014)

Nro.	Departamentos	Nro. de presidentes	Participación %
1	Bogotá	12	32,4
2	Antioquia	7	18,9
3	Tolima	6	16,2
4	Boyacá	4	10,8
5	Cundinamarca	2	5,4
6	Norte de Santander	2	5,4
7	Cauca	1	2,7
8	Huila	1	2,7
9	Risaralda	1	2,7
10	Valle del Cauca	1	2,7
	Total	37	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MEISEL, A. ¿Quién manda aquí? Poder regional y participación de la Costa Caribe en los gabinetes ministeriales, 1900-2000. Cartagena: Banco de la República, 2012. p. 29.

¹⁰⁵ REVÉIZ, É. La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados. Bogotá D.C: Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2016.

¹⁰⁶ El único presidente vallecaucano desde el siglo XX ha sido el General Jorge Holguín Mallarino, de tendencia conservadora y proveniente de una familia de importancia política regional y nacional, quien ejerció este cargo en dos ocasiones como encargado, por la renuncia de sus titulares: Rafael Reyes en 1909 y Marco Fidel Suárez en 1921. Por tanto, en la práctica, el Valle del Cauca nunca ha tenido un presidente de la República en propiedad. ARIZMENDI, I. Presidentes de Colombia 1810-1990. Bogotá D.C: Planeta Editorial Colombiana S.A., 1989. 329 p.

Otro elemento de importancia para conocer la influencia regional en la política nacional es indagar por la composición regional de los diferentes gabinetes ministeriales que ha tenido Colombia durante el siglo XX. Adolfo Meisel¹⁰⁷, un reconocido investigador del Banco de la República, adelantó una investigación en esta materia y encontró que de los 702 ministros nombrados en el periodo 1900 – 2000, 130 han sido de origen bogotano (18,5%), 118 antioqueño (16,8%), 61 vallecaucano (8,7%) y 57 santandereano (8,1%); mientras que nueve departamentos nunca han tenido ministros, ellos son: Arauca, Casanare, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada. La Tabla 6 muestra el origen de los ministros nombrados entre 1900 y 2000.

Tabla 6. Ministros según lugar de origen (1900-2000)

Origen	Nro. de ministros	Participación %
Bogotá	130	18,5
Antioquia	118	16,8
Valle del Cauca	61	8,7
Santander	57	8,1
Boyacá	47	6,7
Caldas	38	5,4
Cauca	29	4,1
Atlántico	28	4,0
Tolima	25	3,6
Bolívar	24	3,4
Cundinamarca	21	3,0
Norte de Santander	19	2,7
Magdalena	11	1,6
Nariño	11	1,6
Cesar	9	1,3
Córdoba	9	1,3
Huila	7	1,0
Sucre	6	0,9
Quindío	6	0,9
Risaralda	6	0,9
Chocó	5	0,7

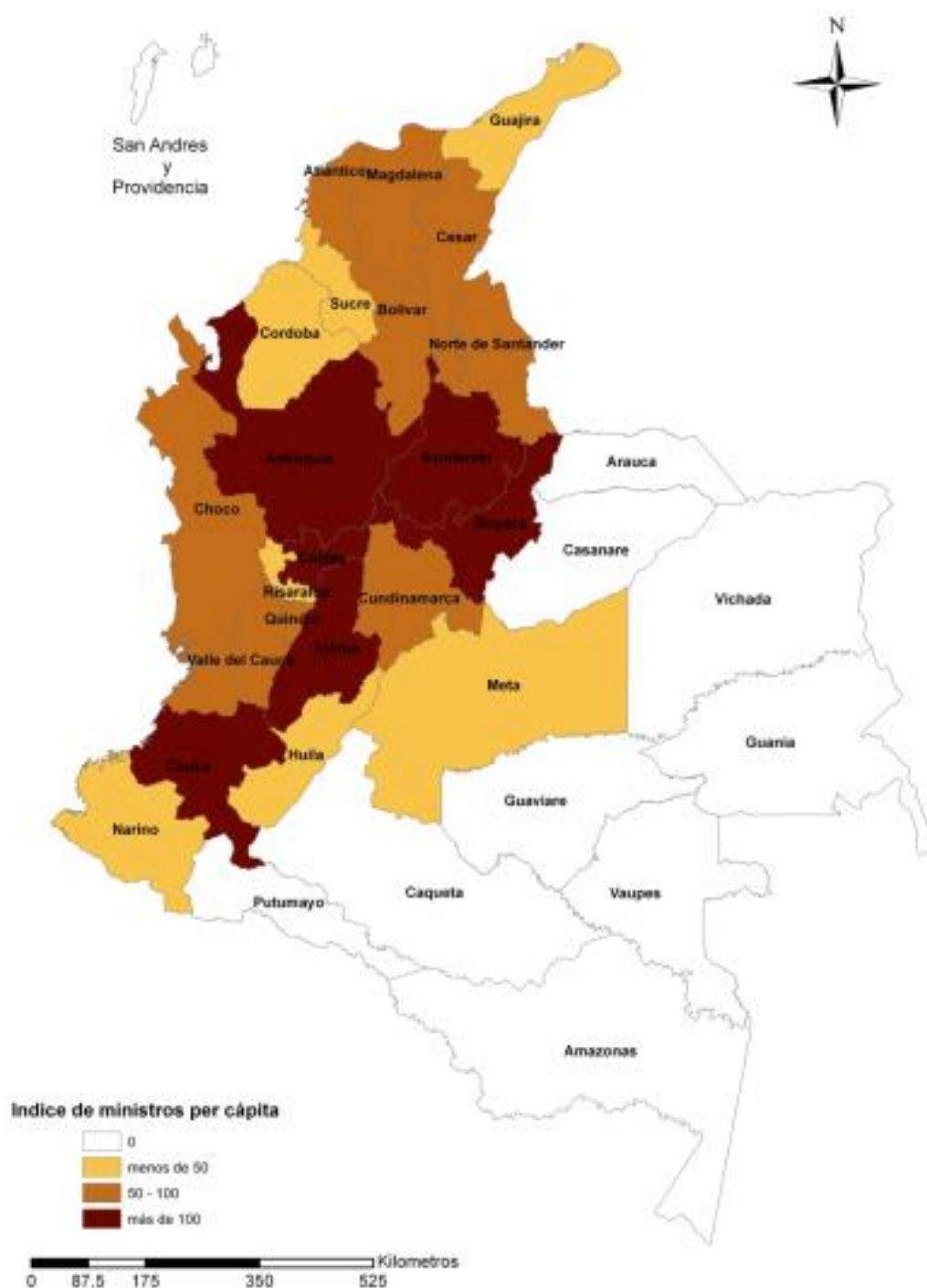
¹⁰⁷ MEISEL, A. ¿Quién manda aquí? Poder regional y participación de la Costa Caribe en los gabinetes ministeriales, 1900-2000. Cartagena: Banco de la República. 2012. p. 4.

La Guajira	3	0,4
Meta	1	0,1
San Andrés	0	0,0
Nacidos en el exterior	8	1,1
Sin identificar	23	3,3
Colombia	702	100

Fuente: Tomado de MEISEL. Op. Cit., p. 3.

Posteriormente, Meisel relaciona el número de ministros con el peso de la población del departamento de origen, mediante lo que denominó el Índice de Ministros per Cápita. Allí encontró que Caldas (193,7), Boyacá (188,8), Santander (168,2), Cauca (139,7), Antioquia (128,2) y Bogotá (124) superan el promedio nacional (100); mientras el Valle del Cauca queda por fuera de este grupo. Esto implica que seis de los 32 departamentos y el Distrito Capital tuvieron una sobrerrepresentación ministerial frente a su peso poblacional en el país. Otro análisis que resulta de esta sistematización es que los departamentos que en términos per cápita tuvieron más ministros en el siglo XX son los del centro del país, lo cual también corresponde a la geografía económica nacional. El Mapa 1 y la Tabla 7 permiten ver la distribución espacial y los resultados del Índice de Ministros per Cápita.

Mapa 1. Índice de ministros per cápita por departamento



Fuente: Tomado de MEISEL, Op. Cit. pp. 5 y 9.

Tabla 7. Índice de ministros per cápita por departamento

Origen	Índice de ministros per-cápita* (Promedio nacional=100)
Caldas	193,7
Boyacá	188,8
Santander	168,2
Cauca	139,7
Antioquia	128,2
Bogotá	124,0
Tolima	102,5
Valle del Cauca	86,3
Norte de Santander	85,6
Atlántico	79,2
Bolívar	78,6
Chocó	69,7
Quindío	65,1
Cundinamarca	59,7
Magdalena	58,8
Cesar	58,2
Sucre	45,3
Huila	43,6
Nariño	40,7
Córdoba	39,0
Risaralda	38,0
La Guajira	36,5
Meta	8,4
San Andrés	0,0
Nacidos en el exterior	—
Sin identificar	—
Colombia	100,0

Fuente: Tomado de MEISEL, Op. Cit. pp. 5 y 9.

Meisel llama la atención sobre los resultados de los departamentos de Cauca y Valle del Cauca. Sobre el primero, asegura que pese a que entró en decadencia económica en el siglo XIX luego de que su capital, Popayán, fuera el centro urbano más poblado del Virreinato de Nueva Granada y lugar de residencia de una poderosa élite blanca de mineros y hacendados (familias Mosquera, Ayerbe, Chaux, Valencia, Iragorri, entre otros), siguió jugando un rol importante en la política nacional a lo largo de los siglos XIX y XX, expresado en el cuarto lugar de mayor representación ministerial, superada solo por Bogotá, Boyacá

y Santander.¹⁰⁸ En el segundo caso, el del Valle del Cauca, Meisel afirma que es de los pocos departamentos ubicados en el centro del país que pese a contar con prosperidad económica, tienen un bajo nivel de representación ministerial per cápita. Frente a este hecho, el autor expresaría puntualmente lo siguiente:

En este resultado tal vez pudo haber influido el hecho de que ese departamento se creó en 1910, desprendiéndolo del Cauca, por lo que su dirigencia política de esa época era relativamente nueva. Además, a comienzos del siglo anterior Cali no era una de las ciudades colombianas de mayor peso demográfico y económico. Por ejemplo, en 1912 tenía 28 mil habitantes, cuando Barranquilla tenía 49 mil. El ascenso tanto de la economía vallecaucana como la de Cali fue un fenómeno que se presentó sólo a partir de la década de 1920, cuando la apertura del Canal de Panamá y la conexión por ferrocarril ayudaron a poner fin a su secular aislamiento geográfico.¹⁰⁹

En la otra cara de la moneda se encuentran los grupos que históricamente no han tenido representación abierta o consistente en las instancias de toma de decisiones del campo de poder estatal, entre ellos, las mujeres y las personas con discapacidad y orientación sexual y de género diversa (estas últimas conocidas popularmente como LGBTI) y con autorreconocimiento étnico-racial (indígenas, afros, ROM, etc.). Por ejemplo, en la historia de Colombia, solo ha habido un presidente negro, Juan José Nieto, quien ocupó este cargo entre el 25 de enero y el 18 de julio de 1861 y solo en el año 2007, después de más de doscientos años de vida republicana, se contó con la primera ministra negra, Paola Marcela Moreno, en la cartera de Cultura.¹¹⁰

Esto sucede pese a que el censo del DANE realizado en el año 2005, encontró que en el país hay 4.311.757 personas que se autorreconocen como negros o afrocolombianos, lo que corresponde al 10,62% de la población total de Colombia; 1.378.884 son indígenas, que representan el 3,3% de la población total y 4.800 habitantes rom o gitanos que son el 0.01% del total de la población. Los departamentos con mayor presencia de

¹⁰⁸ MEISEL, A. ¿Quién manda aquí? Poder regional y participación de la Costa Caribe en los gabinetes ministeriales, 1900-2000. Cartagena: Banco de la República, 2012. p. 7.

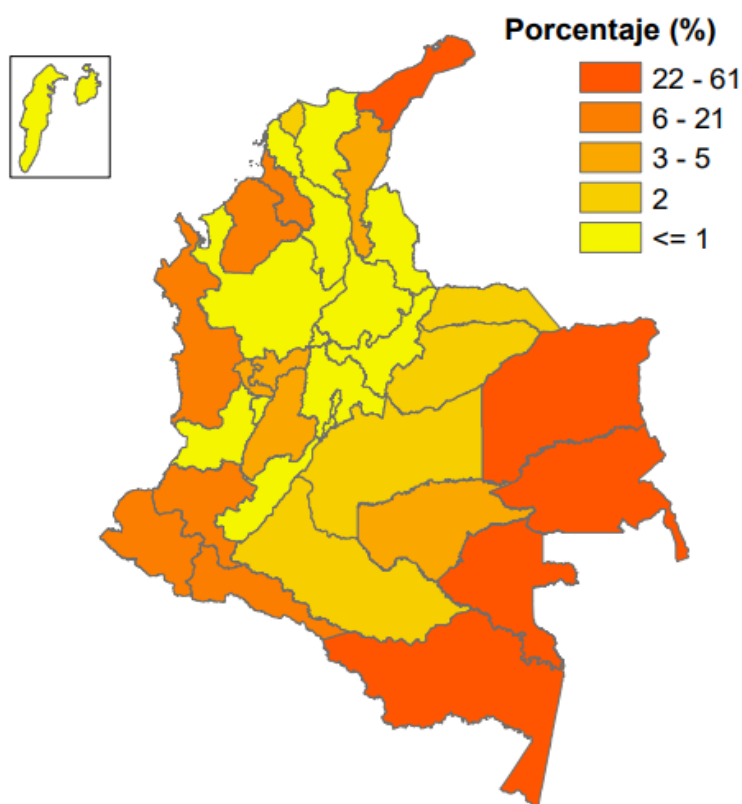
¹⁰⁹ *Ibíd.*, p. 8.

¹¹⁰ MEJÍA, J. Colombia tuvo un presidente negro: Historia. [online], 5 de noviembre de 2017 [citado 15 junio 2018]. Revista Semana. Disponible en: <https://www.semana.com/on-line/articulo/colombia-tuvo-presidente-negro/85477-3>

afrocolombianos son Chocó (82 %), San Andrés (57 %), Bolívar (28 %), Valle del Cauca (22 %) y Nariño (19 %); y de indígenas son Vaupés (67 %), Guainía (65 %), Vichada (45 %), La Guajira (45 %), Amazonas (44) y Cauca (22 %).¹¹¹ También es importante destacar que la población afro, a diferencia de la indígena, se concentra en los grandes centros urbanos; por ello, Cali, Cartagena, Barranquilla, Bogotá y Medellín son los lugares de residencia del 29,2% de esta población, es decir, de casi uno de cada tres afros del país.

Los mapas 2 y 3 muestran con colores fuertes los departamentos colombianos en los que las personas indígenas y afro tienen mayor peso poblacional, que son básicamente los periféricos (la Región Pacífico para los afros y la Orinoquía y Amazonía para los indígenas), territorios que también tienen niveles medios, bajos y nulos de representación ministerial per cápita.

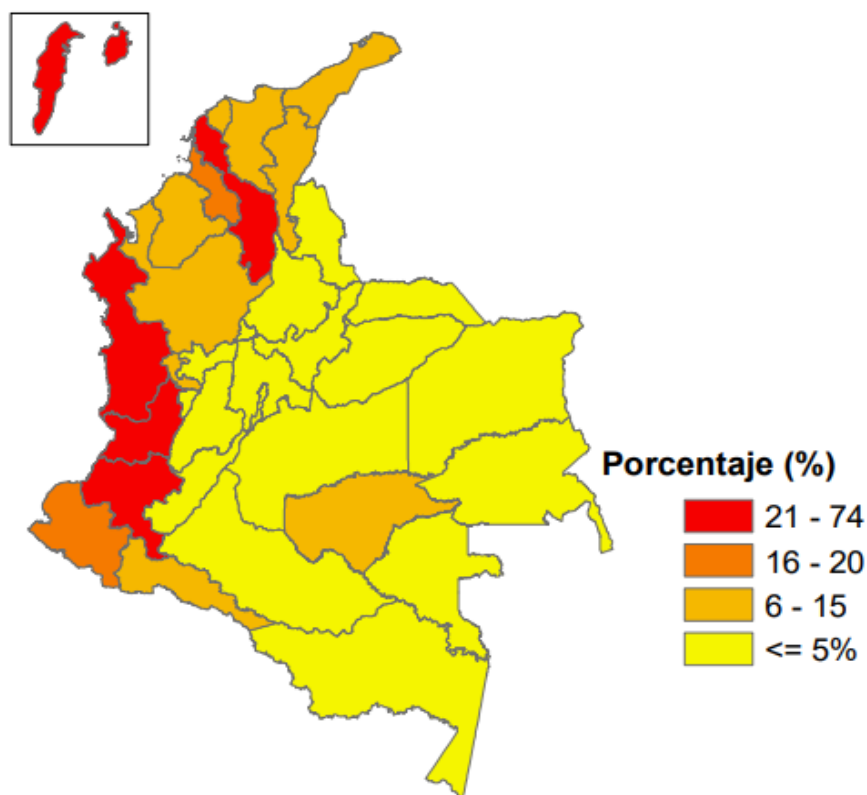
Mapa 2. Participación de indígenas en la población total departamental



Fuente: Tomado de DANE. Etnias: Censo 2005: Dane, 2006. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/etnias.pdf>

¹¹¹ CÁRDENAS, J; ÑOPO, H. y CASTAÑEDA, J. Equidad en la diferencia: Políticas para la movilidad social de grupos de identidad. En: MONTENEGRO, A. y MELÉNDEZ, M. Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación y Universidad de los Andes, 2014. p. 549.

Mapa 3. Participación de afrocolombianos en la población total departamental



Fuente: Tomado de DANE. Etnias: Censo 2005: Dane, 2006. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/etnias.pdf>.

Según la Misión para la Equidad y la Movilidad Social realizada por la Universidad de los Andes para el DNP¹¹², la población indígena y afro enfrenta las condiciones más precarias de vida en Colombia, expresadas en altos niveles de deserción estudiantil, bajos puntajes en las pruebas de Estado, promedios bajos de años de educación, altos índices de desnutrición, desempleo e informalidad, mayor afectación por el conflicto y mayor incidencia de la pobreza en sus hogares. Estas condiciones de vida que restringen estructuralmente la capacidad de las personas para acceder a cualquier tipo de capital, se presentan en un Estado que reconoció su carácter multiétnico y pluricultural en la Constitución de 1991, lo que representó un cambio frente al modelo de la Constitución de 1886, de corte centralista

¹¹² Ídem.

y excluyente, que veía en las diferencias culturales un obstáculo para forjar la unidad nacional.¹¹³

Este cambio en materia jurídica se explica por el auge internacional del ambientalismo y del multiculturalismo que emergió hacia las décadas de 1970 y 1980, los cuales terminaron por conminar a los países miembros del sistema de Naciones Unidas, entre los cuales se encuentra Colombia, a suscribir tratados o convenios como el 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que buscaba que los Estados hicieran partícipes a los pueblos indígenas en los asuntos que los afectaran, entre ellos, la aprobación de leyes, proyectos o cualquier otra iniciativa que tuviera alguna incidencia sobre sus territorios. De esta manera emerge la figura de la consulta previa, libre e informada (CPLI).

Dado que la Constitución de 1991 se construyó con la necesidad de superar la crisis de legitimidad política del Estado colombiano, de fortalecer el reconocimiento de los resguardos indígenas que se hacía desde la década de 1970 y de responder a las acciones reivindicatorias emprendidas por el entramado organizativo afrodescendiente¹¹⁴, el país ratificó el convenio de la OIT mediante la Ley 21 de 1991 y con ella, la Corte Constitucional ha desarrollado jurisprudencia que ha extendido derechos étnicos de los pueblos indígenas, entre ellos la CPLI, a la población afrocolombiana. De hecho, Colombia cuenta con una de las políticas más proteccionistas del derecho de la autonomía indígena en América Latina.¹¹⁵

En relación con las comunidades negras, pese a no contar con el mismo reconocimiento constitucional ni legal de los pueblos indígenas, dado que no tienen una jurisdicción especial propia ni participan en las rentas del Estado (entiéndase SGP), con la Ley 70 de 1993 se reglamentan sus derechos territoriales -que tienen el carácter de inalienables,

¹¹³ MARTÍNEZ, S. La política de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano: una mirada desde los actores locales. En: Boletín de Antropología Universidad de Antioquia, 2010. vol. 24, no. 41, p. 13.

¹¹⁴ Estas luchas reivindicatorias giraban en torno a cinco ejes: “1. Lucha en contra de la discriminación con base en el color de piel y el racismo; 2. Demandas relacionadas con el derecho y defensa del territorio; 3. Reivindicaciones asociadas con la revalorización étnica y cultural de las poblaciones afrodescendientes; 4. Exigencias asociadas con el desarrollo económico y social; 5. Reivindicaciones de género y rechazo al impacto negativo que el conflicto interno genera entre la gente negra: desplazamiento, muerte, desterritorialización y destrucción del tejido comunitario” CASTILLO, L. Organizaciones afrocolombianas. Una aproximación sociológica. Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle, 2016. pp. 15-16.

¹¹⁵ RODRÍGUEZ, C., & BAQUERO, C. (2015). Reconocimiento con redistribución: El derecho y la justicia étnico-racial en América Latina. Bogotá D.C: Dejusticia. p. 29-31.

inembargables e imprescriptibles- sobre las tierras baldías, rurales y ribereñas de la cuenca del Pacífico y otras zonas del país que cumplan condiciones análogas de ocupación. Este reconocimiento lo ejercen los consejos comunitarios, máxima autoridad para la administración interna de las tierras de comunidades negras, sobre los suelos y los bosques en cumplimiento de la función social y ecológica de estos territorios. De esta manera, los territorios colectivos de indígenas y afros superan los 36 millones de hectáreas de extensión frente a los más de 110 millones de hectáreas que constituyen el total del territorio nacional continental.¹¹⁶

En relación con la dinámica del capital social y político en Colombia se podría expresar lo siguiente: Primero, existen unos grupos sociales que han conservado una posición dominante en el campo de poder estatal y que han hecho del gobierno su campo particular, mediante la imposición de la legitimidad a un determinado tipo de trayectorias y perfiles, lo que implica invisibilizar a los agentes e instituciones con *habitus* diferentes. Solo recientemente, los sujetos que pertenecen a algún grupo poblacional diverso, como el étnico-racial, por presión de organismos internacionales y de organizaciones que han adelantado sistemáticamente acciones de reivindicación de sus derechos, se les ha otorgado prerrogativas, sobre todo de carácter jurídico, para participar en actividades que permitan la reproducción del capital y tener vocería en instancias de toma de decisiones.

Segundo, el modelo de titulación colectiva y función ecológica del territorio choca con el de propiedad privada, libre mercado, promoción de la inversión extranjera y apoyo al sector minero-energético que los gobiernos nacionales han venido imponiendo sistemáticamente durante los últimos treinta años y que se expresa en la avanzada de la minería semiindustrial, el creciente número de concesiones mineras otorgadas a empresarios particulares, así como la instalación de proyectos de “interés nacional” en los territorios ancestrales y que, en la práctica, terminan abocando con más fuerza a la población indígena y a las comunidades negras a condiciones de vida precarias.

Tercero, el hecho de que aquellos territorios con un mayor número de personas con alguna identidad étnica-racial deban hacer mayores esfuerzos que el resto para propiciar que su población tenga las condiciones necesarias para desarrollar sus capacidades. Y cuarto, el acceso que los grupos étnico-raciales tienen en materia de CPLI y titulación colectiva, los

¹¹⁶ MARTÍNEZ, S. Op. cit., p. 41; CÁRDENAS, J; ÑOPO, H. y CASTAÑEDA, Op. cit. p. 564.

dota de una nueva posición y un capital específico en el campo de poder estatal, con el que pueden -como mínimo- exigir el derecho a ser informados y consultados sobre los distintos proyectos a ser realizados en sus territorios, cuando no a demandar las indemnizaciones y compensaciones del caso¹¹⁷, lo que los convierte en actores determinantes en materia de ordenamiento del territorio y desarrollo de proyectos públicos y privados.

5.3. Distribución del capital político y jurídico en un Estado centralista y presidencialista

El hecho de que Colombia sea un Estado Social de Derecho también implica que la acción estatal está orientada por el imperio de la ley, pero no como un fin en sí misma sino como un medio para garantizar los derechos y el respeto por la dignidad humana. En desarrollo de ese corolario y para evitar comportamientos autocráticos, se estructura un sistema de frenos y contrapesos que se expresa en la división del poder público en tres ramas: Legislativa, Ejecutiva y Judicial. El punto es que en un país con un Estado en proceso de consolidación o con una presencia diferencial en el territorio, como el colombiano, se plantea formalmente un equilibrio de poderes que no se puede llevar a la práctica porque, en primer lugar, responde a un régimen presidencialista que, por definición, le concede predominio a la rama ejecutiva.¹¹⁸

En segundo lugar, la erosión de los partidos políticos impide que en el Congreso –única corporación encargada de legislar en Colombia, es decir, de formular, debatir, ajustar, aprobar o rechazar leyes- se formen bancadas fuertes que puedan realmente equilibrar el amplio poder presidencial¹¹⁹ y en tercer lugar, el uso que los jueces (Rama Judicial) pueden

¹¹⁷ MARTÍNEZ, S. Op. cit., p. 20.

¹¹⁸ Un régimen presidencialista se caracteriza porque el presidente es elegido mediante votación popular para un periodo fijo, lo que le permite formar su gabinete con independencia del Congreso, pero no así de los partidos políticos porque son ellos los que condicionan la eficacia de su gestión en el poder legislativo. Esto posibilita que un presidente no cuente con las mayorías en el Congreso y carezca de responsabilidad política directa frente a sus electores, la cual solo se puede expresar - en caso de existir reelección- en el retiro del respaldo de los electores en la contienda electoral o -si no existe reelección- en la falta de apoyo al candidato del mismo partido que aspire a suceder al presidente saliente FERNÁNDEZ DE MANTILLA, L. ¿Presidencialismo o Parlamentarismo en Colombia? Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, 2003. 113-139 p. vol. 10 (31).

¹¹⁹ La conversión de los partidos políticos de agrupaciones apegadas a las ideas que canalizan y representan los intereses y aspiraciones de los ciudadanos a máquinas motivadas exclusivamente por la búsqueda de puestos y contratos, tiene sus raíces en la “hermandad” que los partidos tradicionales colombianos (Liberal y Conservador) adquirieron abiertamente desde el Frente Nacional, al tener garantizado un acceso paritario a cargos públicos y a la misma Presidencia de la República. También incidió en este proceso la mejora de las comunicaciones que redujo ostensiblemente la dependencia horizontal de las élites regionales y locales con respecto a las

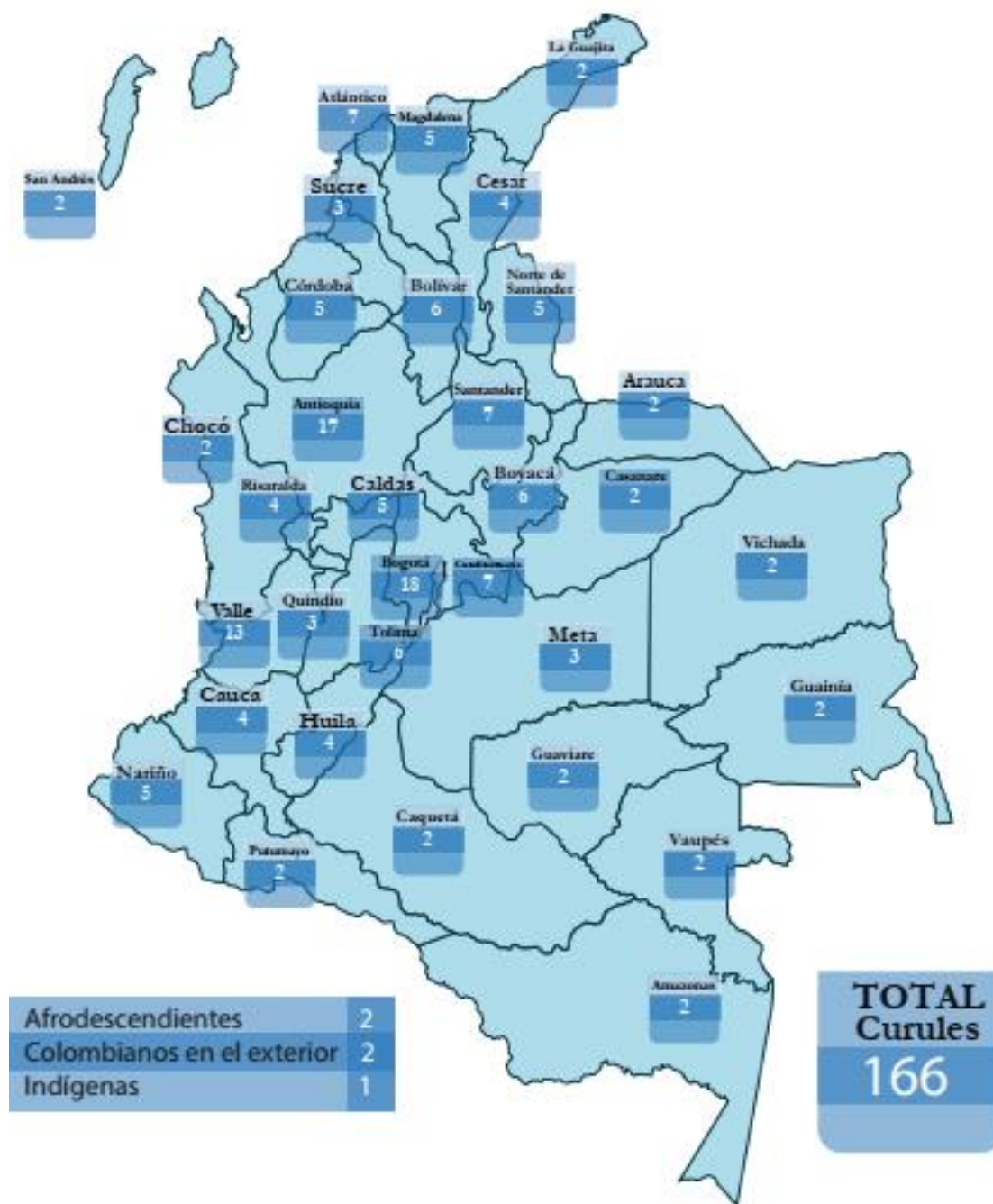
hacer de las atribuciones legales de destitución (pérdida de investidura) y de enjuiciamiento penal que tienen sobre los congresistas, influenciados por los enjuiciamientos previos de los medios de comunicación.¹²⁰

El Congreso de la República está compuesto por dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes. En la Cámara de Representantes todos los departamentos tienen como mínimo dos escaños, que se incrementan en uno por cada 365 mil habitantes o fracción mayor de 182 mil 500 sobre los primeros 365 mil (Constitución de 1991, artículo 176). Esto hace que Bogotá D.C (18 representantes), Antioquia (17 representantes) y Valle del Cauca (13 representantes) concentren el 30% de la representación. El Mapa 4 y la Tabla 8 muestran el número de curules por departamento a la Cámara de Representantes.

jefaturas nacionales de las facciones de los partidos y sus respectivas maquinarias. De igual manera, la elección popular de alcaldes y gobernadores, y la posibilidad de resultar elegidos con el apoyo de movimientos políticos creados mediante la recolección de firmas, convirtió a estos funcionarios en barones electorales con cierta autonomía. SÁENZ, J. Élite política y partidos políticos en Cali de 1958 a 1998. *Revista Sociedad y Economía*, 2005. 61-86 p. (8); SÁENZ, J. La élite política y sus decisiones sobre la espacialidad en Cali de 1958 a 1998. *En*: Historia de Cali, siglo XX. Cali: Programa Editorial Facultad de Humanidades, Universidad del Valle, 2012. 296-278 p. Tomo II.

¹²⁰ No obstante, hay mecanismos que sí propenden por reducir el desequilibrio entre las ramas del poder público, entre ellos, el hecho de que los actos presidenciales (decretos, decretos con fuerza de ley, otros actos de gobierno) sean todos susceptibles de control por el poder judicial y que cualquier ciudadano puede solicitar su anulación, ya sea ante la Corte Constitucional o ante el Consejo de Estado, cuando los considere contrarios a las leyes o a la Constitución. OSUNA, N. La presidencia de la República: Credencial Historia Nro. 145: Credencial Historia: Biblioteca virtual: Banrepcultural, 2002. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/lapresidencia-de-la-republica>

Mapa 4. Número de curules por departamento a la Cámara de Representantes



Fuente: Tomado de MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL. Resultados electorales. Congreso 2014. p 14.

Tabla 8. Número de curules por departamento a la Cámara de Representantes

Nro.	Departamento	Nro. de representantes
1	Antioquia	17
2	Atlántico	7
3	Bogotá	18
4	Valle	13
5	Bolívar	6
6	Córdoba	5
7	Nariño	5
8	Sucre	3
9	Santander	7
10	Caldas	5
11	Huila	4
12	Norte de Santander	5
13	Cundinamarca	7
14	Boyacá	6
15	Cauca	4
16	Meta	3
17	Risaralda	4
18	Casanare	2
19	Cesar	4
20	Tolima	6
21	Magdalena	5
22	Chocó	2
23	La Guajira	2

Fuente: Tomado de MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL Op. cit., p. 14.

El Congreso, por su parte, responde a una circunscripción nacional¹²¹, por lo que sus miembros se eligen con base en los resultados electorales que obtienen en todo el país; pese a ello, en las elecciones del año 2014, Antioquia con 12 senadores, Bogotá con 11 y Valle del Cauca con 9 concentraron el 31,3% de legisladores en esa corporación, cifra similar a la que tienen en la Cámara de Representantes. El Gráfico 2 muestra el número de

¹²¹ Una circunscripción electoral es el territorio dentro del cual los votos emitidos constituyen el fundamento para el reparto de los escaños entre candidatos o partidos. REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Glosario electoral: Electoral: Registraduría Nacional del Estado Civil, (s.f). Disponible en: <https://wsr.registraduria.gov.co/-Glosario-electoral,225-.html>.

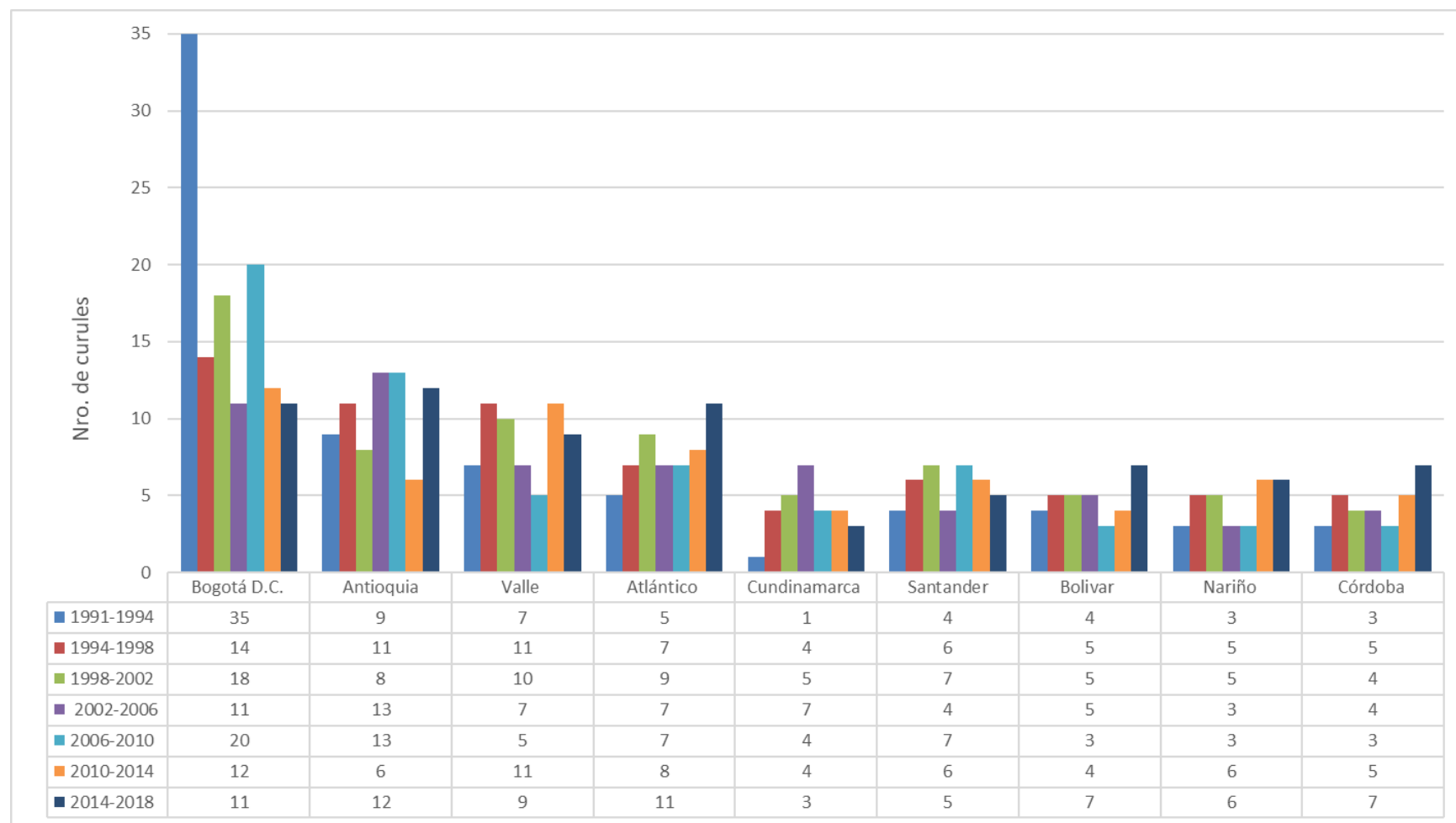
congresistas elegidos según el departamento en el que obtuvieron su mayor votación para el periodo 1991 - 2014.¹²²

La otra cara de la moneda son los nueve departamentos que desde el año 1991 nunca han tenido senadores, solo las dos curules fijas en la Cámara de Representantes que les corresponde por mandato constitucional. Estos departamentos son: Arauca, Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada. De tal manera que la escasa diferencia en la composición de las dos cámaras del Congreso, pese a responder a diferentes circunscripciones electorales, muestra que el bicameralismo no está permitiendo en la práctica la inclusión territorial porque reproduce la concentración de la representatividad en el campo jurídico por parte de los territorios más poblados y desarrollados económicamente del país.

En este punto del documento es válido preguntarse: ¿Qué implicaciones prácticas tiene para un departamento contar con solo dos representantes a la Cámara estipulados constitucionalmente? En primer lugar, es importante tener en cuenta que los legisladores tienen limitaciones estructurales para mostrar resultados en sus territorios, entre ellas, que el grueso de las leyes aprobadas tiene un carácter nacional, salvo aquellas relacionadas con la aprobación de recursos adicionales para las universidades públicas del orden regional mediante el cobro de “estampillas”, la conversión de un municipio en distrito especial, la conmemoración de la fundación de un municipio o la creación de un departamento; asimismo, tienen básicamente la función de “validar” las iniciativas presentadas por el Gobierno nacional, en particular, las relacionadas con el PGN por las siguientes dos razones:

¹²² Es importante resaltar el incremento en el número de senadores elegidos por los departamentos de la Costa Caribe, que provocó que para el periodo 2014-2018, Atlántico superara en el número de senadores a Bogotá y Valle -los cuales redujeron el número de senadores en uno y dos representantes respectivamente- quedando en el segundo puesto y solo superado por Antioquia, el cual duplicó sus senadores; y que departamentos como Bolívar, Córdoba y Sucre se ubicaran en los primeros diez lugares con el mayor número de senadores del país, incrementando exponencialmente su influencia en el poder legislativo.

Gráfico 2. Número de curules en el Senado atribuidas a cada jurisdicción



Fuente: Elaboración propia con base en RODRÍGUEZ, J. Descentralización (y centralización) sin representación: A propósito de la composición territorial del Congreso colombiano. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia - Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID, 2017. p. 12.

1ª. La Constitución de 1991 en su artículo 351 prohíbe que el Congreso aumente o incluya partidas en el presupuesto de gastos, diferentes a las propuestas por el Gobierno nacional, salvo que cuenten con la aceptación escrita del ministro de Hacienda. Esta restricción choca con la necesidad de los congresistas de preservar o incrementar su capital político mediante la presentación de resultados concretos (obras, nombramientos, contratos, etc.) a su electorado, que por ello, terminan obteniéndose principalmente mediante una lógica transaccional con el poder ejecutivo del estilo “yo te apruebo o no me opongo a tu iniciativa si tú a cambio me ayudas con...” que se da en el trámite legislativo de las iniciativas gubernamentales.¹²³

2º. Las diferencias entre las condiciones de los congresistas para presentar proyectos de ley o desarrollar su labor de control político, que es fundamentalmente su Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) que según la Ley 5ª de 1992 no puede estar integrada por más de diez empleados y/o contratistas, frente a la capacidad de un ministerio representada por unos funcionarios de planta y amplios recursos para conformar equipos de trabajo ad hoc, así como la disposición de las herramientas tecnológicas necesarias para este mismo propósito, tal como lo señala el prof. Juan Pablo Milanese de la Universidad Icesi.¹²⁴ Sin embargo, es importante mencionar que la posibilidad que tienen los congresistas de conseguir recursos para los territorios en los que se encuentra su electorado, no se limita a las partidas globales en el PGN, mejor conocidas como cupos indicativos; toda vez que también pueden gestionar recursos en los ministerios o departamentos administrativos del

¹²³ Los auxilios parlamentarios surgen porque la Constitución Política de 1886 en su artículo 76, facultaba al Congreso para fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulos y apoyo. En desarrollo de esta competencia, se terminaron incluyendo partidas presupuestales para los congresistas en el PGN denominadas auxilios parlamentarios, las cuales eran ejecutadas por empresas y carteles de personas naturales o jurídicas relacionadas con congresistas (LUNA, 2016). Este mecanismo fue objeto de varias denuncias y se convirtió en un inconveniente para la planeación financiera y transparencia de la ejecución del presupuesto público; por ello, la Constitución de 1991 en su artículo 355 terminó prohibiendo expresamente que el Congreso pudiera decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. No obstante, como estrategia para contar con el apoyo de los congresistas en el trámite de la reforma tributaria de 2001, el entonces ministro de Hacienda de Andrés Pastrana, Juan Manuel Santos, optó por incluir en el PGN (Ley 680 de 2000) -con el aval de los congresistas- unas partidas de inversión social que serían entregadas a unas entidades estatales para ser gestionadas por los congresistas en beneficio de sus regiones. Estas partidas se formalizaron bajo la figura de “recursos de inversión social regional”, que luego se denominarían “cupos indicativos”. DURÁN & MONTENEGRO, Partidas de Inversión Social y Regional. (Tesis de Pregrado), citadas por LUNA, C. La incidencia de los cupos indicativos en las relaciones ejecutivo-legislativo en la ley anual de presupuesto. Bogotá D.C: Universidad del Rosario. pp. 17-18.

¹²⁴ MILANESE, J. Entrevista para el trabajo de investigación: “Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)”. Cali, Colombia, 2018.

orden nacional, que bajo la lógica de recentralización, se han venido convirtiendo en importantes ejecutores de política pública, es decir, de planes, programas y proyectos en los territorios.

5.4. Conclusiones de la segunda parte del documento

Treinta años después de haberse realizado un rediseño institucional mediante una nueva Constitución que, entre otras cosas, reconoce la necesidad de un Estado descentralizado en el que la ley sea un medio para garantizar el respeto a la dignidad humana, la diversidad cultural y étnica y la promoción del desarrollo armónico de las regiones, lo que existe es un Estado que concentra en el poder ejecutivo nacional (presidente, ministros y directores de departamentos administrativos y agencias nacionales), los recursos y espacios de toma de decisiones; así como centraliza en el Distrito Capital, cinco ciudades (Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga) y cinco departamentos (Antioquia, Valle, Atlántico, Santander y Bolívar), la representación política y el desarrollo económico de todo el país.

También continúa sometiendo a la población con identidad étnica y racial a condiciones precarias de vida, mientras permite que un reducido grupo de familias conserve por más de una centuria una posición dominante en el campo de poder estatal, bajo un modelo que se precia ante el mundo de ser consistentemente democrático porque, a diferencia de otros países latinoamericanos, no ha estado sometido a largos periodos de dictaduras militares y realiza periódicamente el ritual de las elecciones populares, sin que esto, como se puede ver en esta parte del documento, haya alterado el estado de cosas.

La Figura 2 muestra la distribución posicional de los agentes e instituciones identificados a lo largo de la segunda parte de este documento, lo que permite ver la posesión de capital político y económico de cada uno de ellos y las posiciones dominantes en este espacio social, desde la cual imponen las reglas del juego y legitiman sus intereses en el campo de poder estatal, que serían fundamentalmente las ubicadas en el Cuadrante 1, donde están los agentes e instituciones con alto capital político y alto capital económico (fiscal). Allí se encuentran las dinastías del orden nacional porque sus miembros conjugan los diversos

tipos de capital en los ámbitos público y privado¹²⁵, lo que les proporciona la disposición y la legitimidad social para acceder y mantenerse en una posición dominante y restringir la entrada al campo de poder estatal a actores o instituciones que resulten antagónicos a sus interés; adicionalmente, el alcance nacional que les proporciona su presencia en Bogotá D.C les permite incidir en las principales decisiones de todo el país.

Les sigue a las dinastías, la figura del presidente de la República. Colombia es un país presidencialista y centralista; por tanto, la cabeza del poder ejecutivo del nivel nacional, está investido de un amplio poder para determinar las reglas de juego en el campo del poder estatal colombiano, porque tiene la potestad de definir las prioridades en el manejo de los recursos públicos del PGN y el SGR -para el caso del SGP esto tiene un mayor nivel de dificultad- a las cuales se articulan el resto de los niveles gubernamentales, y de definir, sin necesidad de la aprobación de ninguna otra rama del poder público, las cabezas de las agencias gubernamentales del orden nacional y de nominar personas para que presidan entidades de las otras ramas del poder público, entre ellas, la Fiscalía General de la Nación; incluso. Asimismo, tiene una posición dominante en los órganos de gobierno de instituciones “autónomas” como son las universidades, en los que cuenta con doble representación, una directa y otra por medio del Ministerio de Educación, que no posee ningún otro sector de la sociedad.

Al presidente de la República le siguen sus ministros y directores de departamentos administrativos, quienes presiden las agencias que ejecutan el presupuesto del Gobierno nacional y quienes bajo una lógica de recentralización, intervienen de manera creciente en los territorios con planes, programas y proyectos propios. Con el mismo o mayor capital fiscal de un ministro, pero menor capital político porque sus actuaciones se deben restringir a su jurisdicción, se encuentra el alcalde de la capital, Bogotá D.C, considerado el segundo cargo de mayor importancia en Colombia y por ende, un “trampolín” para llegar a la presidencia de la República, porque se trata de dirigir los destinos de una ciudad que

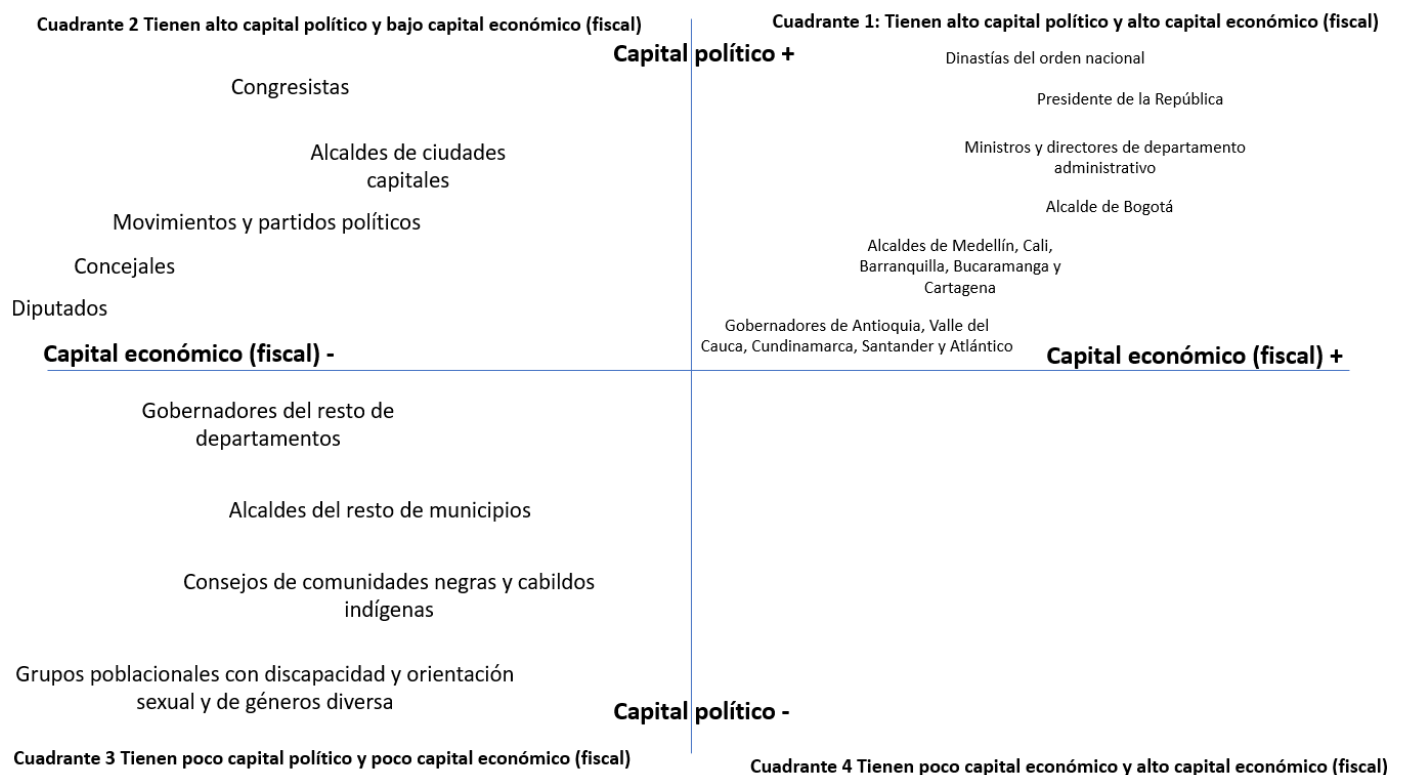
¹²⁵ Los miembros de las dinastías poseen capital social porque se relacionan con naturalidad con los círculos del poder en el seno de los cuales nacieron y crecieron; cultural porque tienen la posibilidad de formarse en los mejores colegios y universidades extranjeras, lo que tradicionalmente se convierte en un sinónimo de “elitismo académico”; económico porque son parte de familias propietarias de importantes empresas cuyos intereses pueden agenciar desde lo público y político porque heredan los votos de sus antecesores y la legitimidad para participar desde una posición privilegiada en el campo político.

recauda más que el conjunto de los departamentos del país y representa el 35% de la tributación de los municipios, así como genera el 26% del PIB colombiano.

Al alcalde de Bogotá le siguen los mandatarios de las otras cinco principales ciudades del país (Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena) y los gobernadores de los cinco principales departamentos (Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Santander y Atlántico). En el Cuadrante 2 se encuentran los agentes e instituciones que tienen alto capital político y bajo capital económico (fiscal), tales como los congresistas, cuya labor legislativa no los dota de un amplio capital fiscal para su gestión, pero su voto sí es decisivo para el éxito o el fracaso de las iniciativas del poder ejecutivo. Les siguen los movimientos y partidos políticos que en su proceso de desideologización y deslegitimización -aunado al mecanismo de voto preferente del sistema electoral colombiano- básicamente se han convertido en estructuras que entregan avales a sujetos que cuentan con los votos necesarios para alcanzar un puesto de elección popular, por ende, las figuras individuales terminan pesando más que la estructura de partido. También se ubican en este cuadrante los concejales municipales y los diputados departamentales, porque actúan como miembros de las “juntas directivas” de las entidades territoriales, pero no están en capacidad de ejecutar obras o proyectos con recursos asignados directamente para ello.

Finalmente, en el cuadrante 3 se encuentran los agentes e instituciones con poco capital político y poco capital económico (fiscal) que se mueven bajo una lógica de subordinación; entre ellos, los gobernadores del resto del país y los alcaldes de los municipios en los que predominan la ruralidad o que se encuentran en zonas periféricas. Los consejos comunitarios de las comunidades negras y cabildos indígenas tienen institucionalmente el reconocimiento de sus relaciones con el territorio y el acceso a la consulta previa, libre e informada (CPLI), lo que los dota de un peso importante en los procesos de toma de decisión de los proyectos estatales o privados que afecten sus territorios, sin que esto quiera decir que ya cuentan con una posición dominante en el campo de poder estatal. Y finalmente, con la menor posesión de capital político y económica se encuentran los grupos poblacionales con discapacidad y orientación sexual diversa, quienes, pese a contar con normas que los protegen contra la discriminación y promueven acciones afirmativas hacia ellos, no cuentan con una representación política fuerte o abierta en los principales espacios de toma de decisiones del campo de poder estatal colombiano.

Figura 2. Espacio de las posiciones sociales relacionadas con los capitales político y económico o fiscal



Fuente: Elaboración propia.

TERCERA PARTE: LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN EL CAMPO DE PODER ESTATAL COLOMBIANO Y SU EXPRESIÓN EN EL VALLE DEL CAUCA

6. DISPOSICIONES NORMATIVAS SOBRE LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL

En los capítulos anteriores de este documento se presentaron diversos elementos que dan cuenta del acceso asimétrico que las entidades territoriales tienen a los capitales económico (fiscal), social, político y jurídico del campo de poder estatal colombiano, frente a la posición dominante que ostenta el Gobierno nacional y algunos grupos sociales, pero ¿hay algún mecanismo institucional que tenga como objetivo explícito incidir en estas asimetrías? La respuesta sería que sí hay mecanismos como los esquemas asociativos territoriales creados para que “las entidades territoriales económicamente desarrolladas, se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial”¹²⁶, pero que operativamente profundizan la posición dominante de unos agentes en desmedro de la de otros. Este será el análisis que se llevará a cabo en el presente capítulo, particularmente, porque el caso de estudio es la Región de Planeación y Gestión del G11 que surge en este contexto.

En la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018) se hace mucho énfasis en el cierre de brechas, que es básicamente “el reconocimiento de las características de cada región, departamento, subregión y municipio con el fin de establecer referentes para metas diferenciadas a partir de esfuerzos diferenciados en cada zona del país”.¹²⁷ De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010 – 2014 “Prosperidad para todos” tiene como primer mecanismo para ser implementado, la convergencia y el fortalecimiento del desarrollo regional orientado a la reducción de las desigualdades y las brechas de oportunidades.¹²⁸ De igual manera, en el documento que contiene las bases de este PND se manifiesta que para lograr el desarrollo sustentable de los municipios, es necesario hacer planificación, gestión y ejecución de las iniciativas que permitieran avanzar en la solución a los desafíos

¹²⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1450. (16, junio) de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 48.102. artículo 9°.

¹²⁷ DNP. (24 de febrero de 2016). Brechas: Estudios y Ejercicios: Estudios Territoriales: Desarrollo Territorial: Programas: Portal Web DNP. Obtenido de Portal Web DNP: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Estudios-y-Ejercicios/Paginas/Brechas.aspx>

¹²⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Op. Cit., artículo 3°.

y problemas comunes en forma explícita, integral, con visión de largo plazo y de forma articulada entre las administraciones territoriales.¹²⁹ Bajo esta lógica, el Gobierno nacional inserta en el país, en primer lugar, la figura de los convenios plan, que son definidos como:

(...) un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, cuyas cláusulas establecerán los mecanismos específicos para el desarrollo de programas establecidos en la presente ley que, por su naturaleza, hacen conveniente que se emprendan mancomunadamente con una o varias entidades territoriales.

Los convenios podrán incluir eventuales aportes del presupuesto nacional, cuya inclusión en la Ley Anual de Presupuesto y su desembolso serán definidos por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el DNP, de acuerdo con las competencias según el Estatuto Orgánico de Presupuesto. La inclusión y los desembolsos solamente tendrán lugar, si el ministerio o departamento administrativo sectorial competente certifica que la entidad territorial ha cumplido plenamente con todas las obligaciones contraídas en cada Convenio.¹³⁰

De igual manera, se menciona que los convenios plan pueden incorporar mecanismos de participación público-privada y que su suscripción puede hacerse a iniciativa del Gobierno nacional, de las entidades territoriales y autoridades ambientales, de acuerdo con la reglamentación expedida en esa materia.

6.1. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

Poco menos de dos semanas después de expedido el PND 2010-2014, el presidente Santos sanciona la Ley 1454 de 2011, mejor conocida como Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), cuyo objetivo, según el artículo 288 de la Constitución Política de 1991, es distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En otras palabras, definir la manera como se reparte el poder en el Estado, o en términos bourdianos, en “el campo administrativo” colombiano. No obstante, como habían pasado veinte años y prácticamente el mismo número de proyectos de ley para poder contar con la LOOT, ya

¹²⁹ DNP. II. Convergencia y Desarrollo Regional - Caracterización, Dinámica y Desafíos. En: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá D.C: DNP, 2010. p. 24.

¹³⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Op. Cit., artículo 8°.

había emergido una abundante normativa, particularmente durante la década de 1990, que fue definiendo por partes la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.¹³¹

En tal sentido, la ley que se expidió terminó siendo básicamente un “cascarón legislativo” que tendría entre sus principales aportes la definición de los principios rectores para las acciones estatales en el territorio, la regulación de la delegación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales mediante la figura de los convenios o contratos plan, la definición de competencias en materia de ordenamiento territorial de la Nación y las entidades territoriales¹³², la definición de los criterios de aplicación a los recursos de los Fondos de Compensación Territorial y de Desarrollo Regional orientados a la ejecución de proyectos de inversión de impacto regional, la exhortación al Gobierno nacional para que actualice los regímenes de las entidades territoriales y administrativas del país y el desarrollo y ampliación de los mecanismos de asociación entre entidades territoriales, que a continuación se explican en detalle.

¹³¹ Por ejemplo, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) definió los principios generales y mecanismos que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación (Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial - POT). La Ley de desarrollo local (Ley 388 de 1997) termina asignándole a la Nación y a las entidades territoriales competencias en materia de ordenamiento de su territorio, que luego la Corte Constitucional declara inconstitucional (inexequible) por ser una atribución exclusiva de la LOOT. Y la Ley 715 de 2001 define competencias del Gobierno nacional y las entidades territoriales en materia de educación, salud y otros sectores como servicios públicos, vivienda, agropecuario, transporte, ambiente, centros de reclusión, deporte y recreación, entre otros.

¹³² A la Nación le compete, entre otras cosas, establecer la Política General de Ordenamiento Territorial en los asuntos de interés nacional, la localización de grandes proyectos de infraestructura y los lineamientos del proceso de urbanización y el Sistema de Ciudades, a los departamentos se les faculta para establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación. También pueden definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos. A los distritos especiales les compete dividir su territorio en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y organizarse como áreas metropolitanas. Finalmente, se incluyó la facultad, ya existente para los municipios, de formular y adoptar los POT y reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454. (28, junio) de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 48.115. artículo 29. Estas competencias se retomaron en su totalidad del artículo 7° de la Ley 388 de 1997, el cual fue declarado inexequible por la Corte Constitucional, que dictaminó que una ley orgánica debía definir esta materia y no una ley ordinaria como la de desarrollo territorial.

6.1.1. Esquemas asociativos territoriales

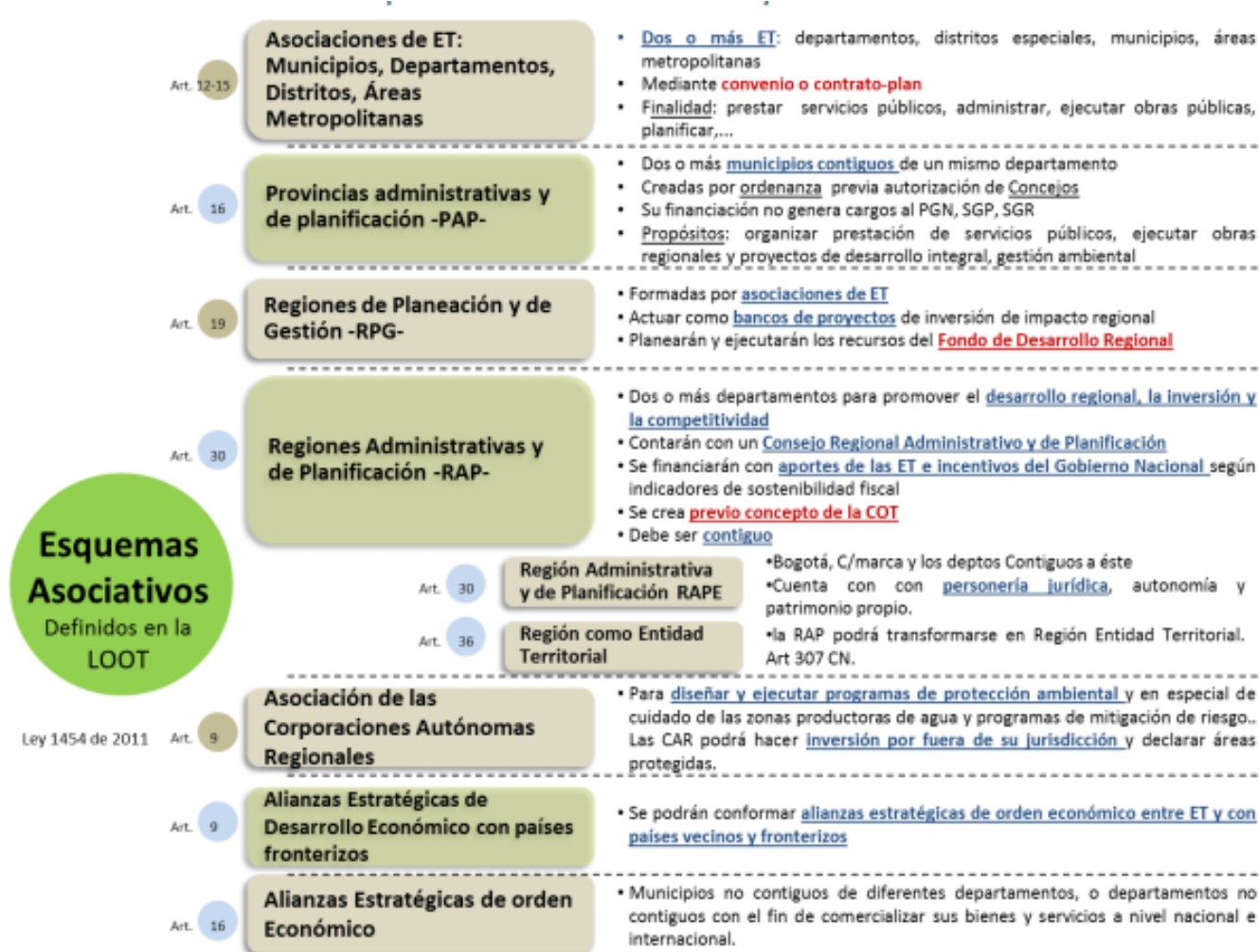
En la LOOT aparece el concepto de esquemas asociativos territoriales que incluye a las áreas metropolitanas¹³³ y las asociaciones de entidades territoriales y áreas metropolitanas. También se desarrollan algunos aspectos relacionados con la creación y funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las provincias, que se les añade el carácter administrativo y de planificación (PAP), a las cuales la Constitución de 1991 hace referencia en sus artículos 306 y 321.¹³⁴ También crea la figura de las Regiones de Planeación y Gestión (RPG) para que las entidades territoriales asociadas cuenten con un banco de proyectos regionales. A todos estos esquemas de asociación se les da el carácter de entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman. También se especifica que no pueden generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al PGN, ni incrementar su planta burocrática¹³⁵. La Figura 3 sintetiza las características de estos esquemas asociativos.

¹³³ La figura jurídica de las áreas metropolitanas aparece en Colombia con el Acto legislativo 1° de 1968, fundamentalmente como una respuesta institucional a las dinámicas de ciudades-región caracterizadas por absorber, concentrar e integrar el desarrollo de una región y subordinar su entorno; por ello, están diseñadas para que el alcalde del municipio “núcleo”, que es tal por ser capital de departamento o tener la mayor categoría definida por la Ley 617 de 2000, tenga unas prerrogativas que lo ponen en una posición de mayor poder o importancia en los procesos de toma de decisiones de este esquema asociativo, como, por ejemplo, presidir la Junta Metropolitana - máximo órgano de dirección y administración-, presentar la terna para definir el director del área metropolitana, y en caso extremo designarlo; también puede removerlo o designar a otro con carácter provisional. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1625. (29, abril) de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2013. Nro. 48.776, artículos 2°, 3°, 4° y 24. Las primeras áreas metropolitanas en Colombia se crearon en la década de 1980 y en la actualidad existen seis formalmente constituidas: 1. Valle de Aburrá en el departamento de Antioquia, integrada por diez municipios, dentro de los cuales, Medellín hace las veces de municipio núcleo. 2. Barranquilla en el departamento de Atlántico, integrada por cinco municipios. 3. Bucaramanga en el departamento de Santander, compuesta por cuatro municipios. 5. Centro Occidente en el departamento de Risaralda, integrada por tres municipios, donde Pereira es el municipio núcleo y 6. Valle del Cacique Upar en el departamento del César, conformada por cinco municipios, donde Valledupar es el municipio núcleo.

¹³⁴ Dado que la Constitución de 1991 establece que las regiones y provincias podrían constituirse en entidades territoriales, la LOOT prohíbe de manera expresa que ambas se conviertan en circunscripciones electorales. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454. (28, junio) de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 48.115, artículos 16 y 30.

¹³⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Op. Cit., artículo 17.

Figura 3. Principales Características de los Esquemas Asociativos



Fuente: Tomado de DNP. Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Bogotá D.C: DNP, 2013. DNP. Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia. Información sistematizada sobre su creación, objetivos, miembros, localización y propósitos. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 24.

Estos esquemas asociativos tienen por lo menos dos criterios distintivos entre sí: 1°. Escala: Algunos están concebidos solo para departamentos (RAP); otros para el Distrito Capital, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos (Región Administrativa y de Planeación Especial – RAPE); para municipios de un mismo departamento (PAP); municipios que hacen parte de una aglomeración que puede superar la jurisdicción departamental (áreas metropolitanas) y para agrupar entidades y esquemas territoriales de un mismo nivel escalar (asociaciones de entidades territoriales y de áreas metropolitanas).

La RPG podría estar en este último grupo porque está constituida por asociaciones de entidades territoriales, pero la LOOT también dice que sus miembros deben ser entidades territoriales “afines”. Este atributo de afinidad podría responder al ámbito escalar que se rompería si se asocian municipios con distritos¹³⁶ o municipios/distritos con departamentos, pero queda por esclarecer si esta consideración eminentemente jurídica prima sobre la voluntad de varias entidades territoriales, de diversa escala y régimen, de asociarse para impulsar respuestas o soluciones a problemáticas que comparten.

2°. Vinculatoriedad y flexibilidad: Las competencias y funciones de un esquema asociativo definen su carácter vinculante o vinculatoriedad, es decir, la obligación que tienen sus miembros de acatar las decisiones que se tomen en la asociación. En tal sentido, hay una relación inversamente proporcional entre la vinculatoriedad y la flexibilidad para la conformación y funcionamiento de un esquema asociativo: a mayor vinculatoriedad, menor flexibilidad y a menor vinculatoriedad, mayor flexibilidad. Las áreas metropolitanas tienen un alto grado de vinculatoriedad -el mayor de todos los esquemas asociativos- y poca flexibilidad para su configuración y funcionamiento.¹³⁷

Con un menor nivel de vinculatoriedad y mayor de flexibilidad, siguen las RAP, las cuales están contempladas para orientar el desarrollo regional, la inversión y la competitividad; su conformación se hace mediante un convenio entre gobernadores cuya jurisdicción guarde continuidad geográfica. Para ello, los mandatarios departamentales deben contar con la autorización de sus respectivas asambleas departamentales y el concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado. Es importante tener presente que las

¹³⁶ La figura de distrito especial jurídicamente se comporta como un municipio, pero en algunos aspectos tiene las prerrogativas de un departamento.

¹³⁷ Las áreas metropolitanas tienen la potestad de formular y adoptar un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano de largo plazo, un Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, de ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental y de transporte público, entre otras, que deben ser acogidas por cada uno de los municipios/distritos que la componen. Para su conformación, sus promotores deben solicitarle a la autoridad electoral del país, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que realice una consulta popular en cada uno de los municipios involucrados, en ella, los votantes -que no pueden representar menos de la cuarta parte de la población registrada en el censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes- deben darle el sí en su mayoría. Luego de esto, el proyecto para la configuración del área metropolitana debe ser remitido a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana o anexión de uno o varios municipios COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1625. (29, abril) de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2013. Nro. 48.776, artículo 8°.

RAP son concebidas por la Constitución de 1991 (artículo 306) y por la Ley 152 de 1994 como sustitutas de los Consejos Regionales de Planificación -Corpes, pero entre ambas figuras hay una diferencia fundamental: su relación con el Gobierno nacional.¹³⁸

Por otra parte, con un menor nivel de vinculatoriedad pero igual de flexibilidad que las RAP, se encuentran las PAP. Esta figura está orientada a que los municipios de un mismo departamento se asocien para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental. Su creación formal la autoriza la respectiva asamblea departamental, previa autorización de los respectivos concejos municipales. Finalmente, con un bajo carácter vinculante y amplia flexibilidad, se encuentran las RPG y las asociaciones de entidades territoriales. Las RPG se definen como instancias de asociación de entidades territoriales afines y asociaciones de entidades territoriales, que permite promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.¹³⁹ Las RPG pueden actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos.

Para finalizar con los esquemas asociativos, las asociaciones de departamentos, distritos especiales, municipios y áreas metropolitanas se encuentran en el mismo nivel de baja

¹³⁸ Los Corpes fueron creados mediante la Ley 76 de 1985 como estrategia de desconcentración del DNP en la Costa Atlántica para posteriormente extenderse a otras cuatro regiones del país: Occidente, Centro Oriente, Orinoquía y Amazonas. A estos consejos se les asignó, entre otras, la función de establecer lazos permanentes de coordinación interinstitucional entre los niveles administrativos nacional, departamental y municipal, especialmente en lo relativo a la planificación; asegurar la participación de las regiones en la preparación de los planes regionales que deben incluirse como parte del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y permitir la participación de las regiones en la elaboración del presupuesto de inversión anual de la Nación y en las actividades de evaluación de su ejecución. Los Corpes fueron liquidados durante la década de 1990 hasta el año 2000 por las Leyes 152 de 1994 y 290 de 1996, afectados por el clientelismo, y fueron sustituidos por las RAP. Una de las principales diferencias entre ambos es que mientras el Gobierno nacional presidía e integraba un número importante de los miembros de los Corpes y el coordinador de cada uno de ellos hacía parte de la planta de cargos del DNP; en las RAP, el Gobierno nacional ya no participa en su principal instancia de toma de decisiones ni aporta recursos de manera directa para su funcionamiento. En tal sentido, podría decirse que mientras los Corpes eran parte de una estrategia de desconcentración regional del DNP, las RAP responden más a un proceso de descentralización regional de la planeación en el país.

¹³⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454. (28, junio) de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 48.115, artículo 19.

vinculatoriedad y alta flexibilidad. Estas asociaciones se pueden constituir mediante convenio o contrato plan suscrito por las autoridades territoriales o administrativas respectivas con el fin de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de sus respectivos ámbitos y el cumplimiento de funciones administrativas propias. La Figura 4 muestra el grado de vinculatoriedad y flexibilidad de las entidades territoriales y los esquemas asociativos existentes en Colombia. En ella están incluidos los Comités de Integración Territorial (CIT) que son cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertan lo referente a la implementación de los POT, la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial¹⁴⁰ y la creación de un sistema de información geográfico integrado para el área de influencia. También entran en esta última categoría las alianzas estratégicas de orden económico que pueden conformarse entre entidades territoriales, sin necesidad de que guarden continuidad geográfica o con territorios de países fronterizos.

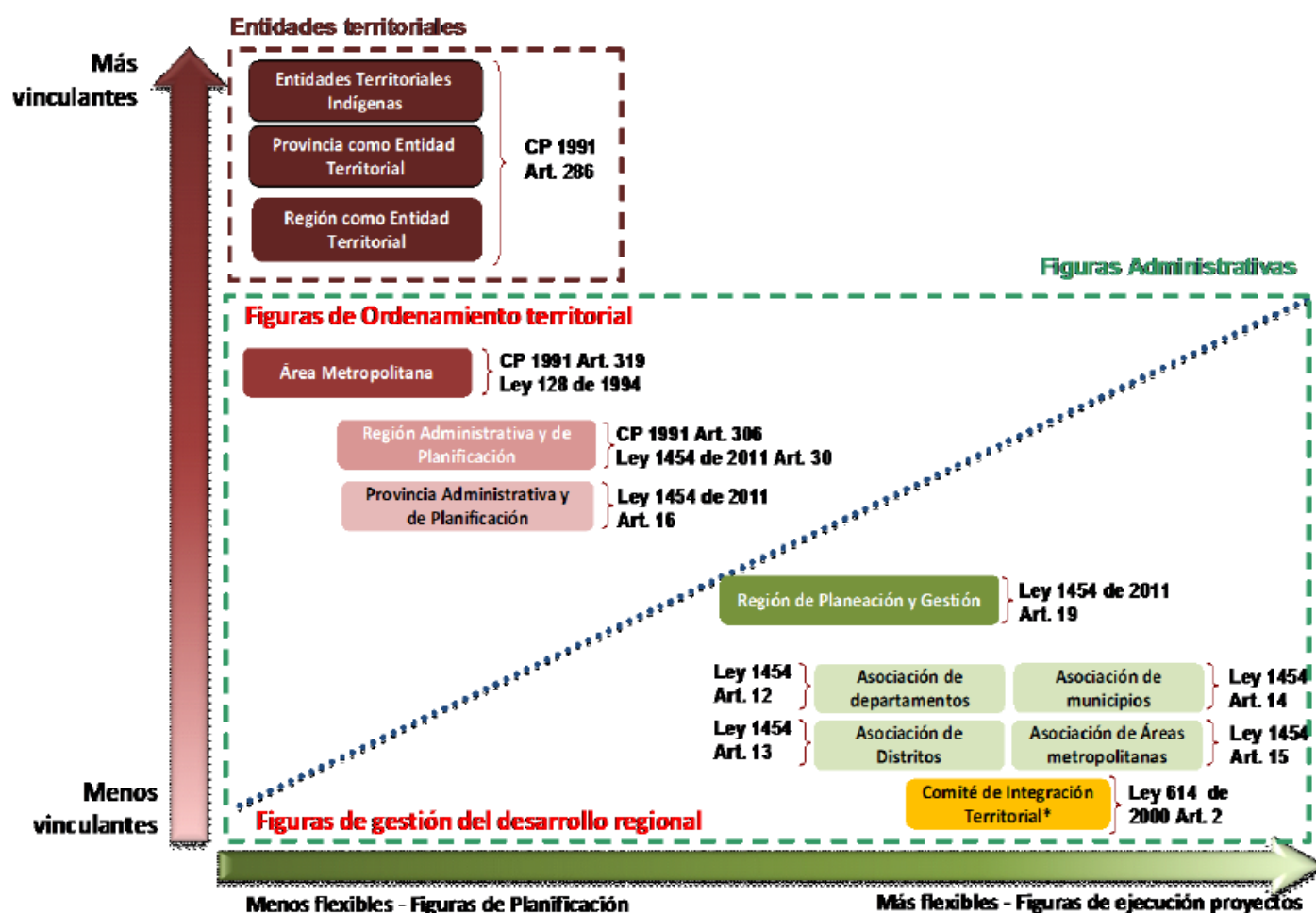
El DNP realizó en el año 2013 un balance sobre los procesos asociativos territoriales existentes en Colombia, en el que mostró que el 86% de ellos se habían conformado bajo la figura de las asociaciones de municipios¹⁴¹, mientras el 14% restante se encontraba en proceso de formalización, tomando en consideración alguno de los nuevos esquemas asociativos incluidos en la LOOT. El Mapa 5 muestra la localización de los procesos asociativos municipales en el país, donde se puede ver que en el occidente hay departamentos como el Valle del Cauca y Chocó en los que todos sus municipios integraban o estaban en el proceso de configurar esquemas asociativos territoriales, mientras en la zona noroccidental y norte del país (Antioquia, Eje Cafetero y Región Caribe o Atlántica) la presencia de estas figuras era más reducida y dispersa. En la parte central o andina la presencia de los esquemas de asociación se iba reduciendo hasta llegar casi a desaparecer

¹⁴⁰ Los CIT fueron creados por la Ley 614 de 2000 y su conformación es obligatoria entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana y en aquellos municipios y distritos que tengan un área de influencia con una población superior a quinientos mil (500.00) habitantes.

¹⁴¹ El Acto legislativo 1° de 1968 contenía la primera referencia jurídica a las asociaciones de municipios como mecanismos para la prestación eficiente de los servicios públicos y la gestión de asuntos de escala supramunicipal. De hecho, las asociaciones de municipios tenían un carácter obligatorio cuando así lo requiriera el gobernador con el aval de la asamblea departamental, bajo la consideración de que resultaba ser la manera más eficiente y económica de prestar servicios públicos. Posteriormente, la Ley 136 de 1994 se encarga de desarrollar todo lo relacionado con esta figura de asociación, tomando muchos elementos de las normas anteriores, pero haciendo claridad en que en todos los casos, estos mecanismos de integración tienen un carácter voluntario. Este tema está regulado actualmente por la Ley 1551 de 2012 que moderniza la organización y el funcionamiento de los municipios colombianos.

en la zona norte o amazónica del país, lo que podría explicarse porque allí hay amplias zonas que no están bajo la administración de municipios o distritos sino de los departamentos mediante la figura de los corregimientos departamentales, los cuales no son entidades territoriales y, por tanto, no pueden constituir esquemas asociativos entre sí.

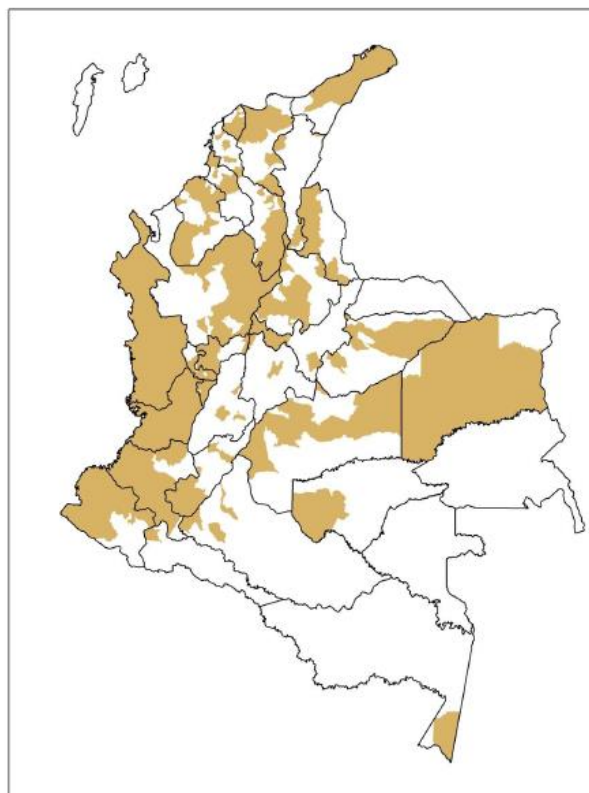
Figura 4. Nivel de vinculatoriedad y flexibilidad de los esquemas asociativos de la LOOT



* No constituye una figura territorial sino un cuerpo colegiado de planificación territorial

Fuente: Tomado de ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y ALCALDÍA DE SOACHA. Documento Proyecto de constitución del Área Metropolitana de Bogotá - Soacha. Bogotá D.C: Alcaldía Mayor de Bogotá y Alcaldía de Soacha, 2013. 20 p.

Mapa 5. Localización de Procesos Asociativos Municipales en el País



Fuente: Tomado de DNP. Balance Preliminar de los Procesos Asociativos Territoriales en Colombia. Información Sistematizada sobre su Creación, Objetivos, Miembros, Localización y Propósitos. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 2013. p. 23.

6.2. Sistema General de Regalías

Un par de meses después de expedida la LOOT, se creó el Sistema General de Regalías (SGR) mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 y se definió como el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones relacionadas con los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables. Estos recursos tienen su propio sistema presupuestal de carácter bianual y su ejecución debe hacerse en concordancia con el PND y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Según el periódico El País¹⁴², la creación del SGR -que sustituyó al Fondo Nacional de Regalías- tuvo como motivación principal romper la inequidad existente en la distribución de estos recursos, que entre el año 2002 y junio del 2010 se distribuyeron en un 85%,

¹⁴² El País. Reforma a las regalías puede ser la redención del Valle: Economía: El País. 2010. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/economia/reforma-a-las-regalias-puede-ser-la-redencion-del-valle.html>.

equivalente a \$26 billones, en solo 86 municipios y ocho departamentos en cuyo subsuelo se explotan petróleo, carbón y otros minerales; mientras el 15% restante, \$ 3 billones, se distribuía entre los más de mil municipios y veinticuatro departamentos restantes. Con el SGR aparecen los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ctel); de Desarrollo Regional (FDR); de Compensación Regional (FCR) y de Ahorro y Estabilización (FAE).

El Gobierno nacional estaba facultado para expedir decretos transitorios con fuerza de ley para garantizar la operación del SGR, si no se lograba que esta reglamentación fuera expedida por el Congreso de la República. Por ello, el Gobierno nacional expidió el Decreto 4923 de 2011, en el que definió, entre otras cosas, que los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) de nivel nacional, departamental y municipal, serían los encargados de viabilizar y aprobar los proyectos de inversión que se financiarán con cargo a los recursos del SGR, priorizando aquellos que contribuyeran a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza, así como a la conformación de esquemas asociativos consagrados a través del mecanismo de contrato plan.¹⁴³

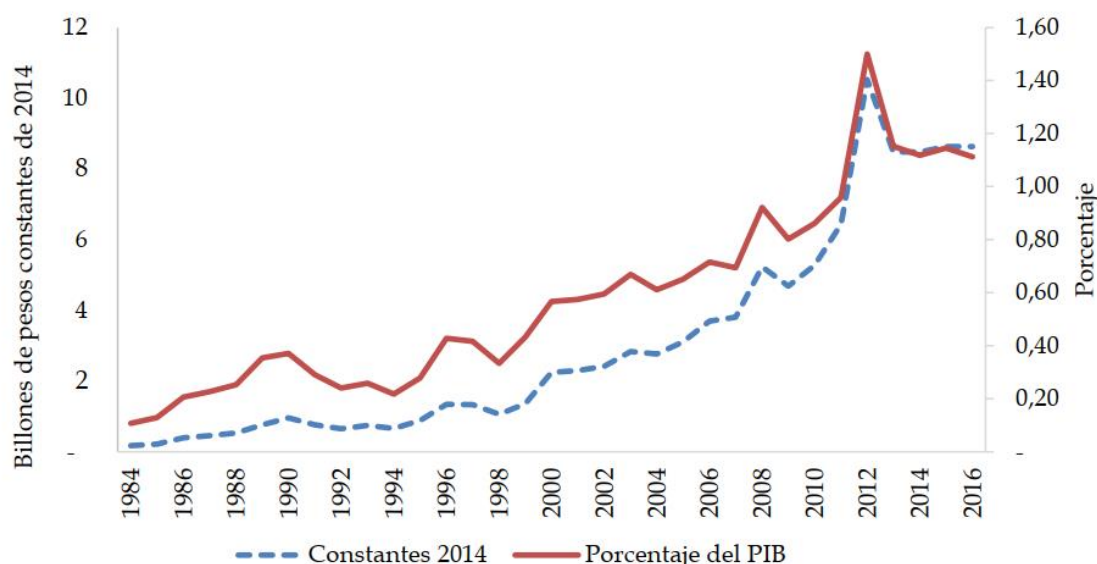
También define que los recursos provenientes del FDR y de FCR se distribuirían cada año entre los departamentos, atendiendo los criterios que se señalan a continuación: 1. El 60% de acuerdo a la participación del departamento en la población total del país, para lo cual se tomarán las proyecciones de población departamentales y 2. El 40% según la pobreza relativa, para lo cual se tomará el grado de pobreza de cada departamento, medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), dividido por el NBI nacional.

El Gráfico 3 muestra el comportamiento de las regalías en el periodo 1984 - 2016 (valor presupuestado), en el que se puede ver que han tendido a crecer, llegando a un pico en el año 2012, en el que precisamente empieza a funcionar el SGR. Según Bonet-Morón & Ayala-García (2015), las regalías pasaron de representar el 0,33% del PIB en el año 1999 al 1,5% en 2012. Asimismo, complementan estos autores, con la nueva distribución de

¹⁴³ Los OCAD de los departamentos están integrados por dos (2) ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado y un número equivalente al diez (10) por ciento de los alcaldes del departamento, o sus delegados, quienes serán elegidos democráticamente, mediante el sistema de cuociente electoral para períodos anuales, previa convocatoria realizada por la secretaria técnica de este órgano colegiado. Los OCAD de los distritos y municipios están integrados por un delegado del Gobierno nacional, el gobernador del respectivo departamento o su delegado y el alcalde. Sus decisiones se adoptarán con un mínimo de dos votos favorables. El número de votos será máximo tres (3), uno por cada nivel de gobierno, así: Gobierno nacional tiene un voto; departamental un voto; y municipal y distrital un voto, por lo que los OCAD solo pueden tomar decisiones solo si hay presencia de al menos uno de los miembros de cada nivel de gobierno. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 4923. (26, diciembre) de 2011. Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 48.294, artículos 27 y 42.

recursos del SGR, los departamentos pasaron de recibir el 55% de las regalías en 2011 a tener el 75% en 2012 y los municipios perdieron al pasar del 45% al 25%, respectivamente.

Gráfico 3. Evolución de las regalías en Colombia, 1984 – 2016 (valor presupuestado)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Elaboración de los autores.

Fuente: Tomado BONET-MORÓN, J., y AYALA-GARCÍA, J. Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia. Cartagena: Banco de la República, 2015. 45 p. (231). p. 10.

En síntesis, los recursos del SGR no pueden constituir base presupuestal para las entidades territoriales, su monto es altamente variable como consecuencia de estar atado a los precios de bienes básicos transables en el mercado de valores como el petróleo, el carbón, el gas natural y los metales (*commodities*) y el mecanismo de distribución de sus recursos -que es mayor para aquellos territorios con altos niveles de NBI- termina generando un incentivo poco deseable para el mantenimiento o profundización de la precariedad en las condiciones de vida de la población y castigando a aquellos territorios que hacen esfuerzos efectivos para incrementar el bienestar de sus habitantes o reducir los niveles de NBI.

6.3. Desarrollos normativos posteriores relacionados con la asociatividad territorial

En desarrollo de la competencia de definir lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades, el Gobierno nacional expidió el documento Conpes 3819 de 2014 que tiene por objetivo fortalecer el sistema de ciudades¹⁴⁴ como motor de crecimiento del país, promoviendo la competitividad regional y nacional, el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y la sostenibilidad ambiental, en un contexto de equidad y postconflicto. En relación con la asociatividad territorial, es importante tener en cuenta que esta política manifiesta que la caracterización que realiza del sistema de ciudades colombiano¹⁴⁵ es un primer insumo para ejercicios posteriores de delimitación de aglomeraciones urbanas, áreas funcionales, áreas metropolitanas, corredores o ejes urbano-regionales o las figuras de asociatividad creadas por la LOOT, sobre las cuales expresa que “deben ser desarrolladas a través de instrumentos como las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial – DDOT o los contratos plan”¹⁴⁶. Asimismo, entre las recomendaciones que le hace esta política al DNP es que, con el apoyo del Ministerio del Interior, fomente las distintas figuras de asociatividad supramunicipal que promuevan la consolidación y fortalecimiento de las aglomeraciones urbanas^{147 148}.

Posteriormente, la Ley 1735 de 2015, por medio de la cual se expide el PND 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, faculta a los esquemas asociativos del país a ejercer funciones de autoridades regionales de transporte y a ser objeto de delegación de competencias de entidades del orden nacional mediante el cumplimiento de unos criterios establecidos por

¹⁴⁴ DNP. Conpes 3819 de 2014 Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. Bogotá D.C: DNP, 2014.

¹⁴⁵ En términos generales, el sistema de ciudades colombiano está compuesto por 56 ciudades de las cuales 18 son funcionales, es decir, ciudades y centros urbanos contiguos entre los que existen relaciones funcionales en términos de actividades económicas, oferta y demanda de servicios, usualmente, en torno a una ciudad principal o núcleo, y 38 uninodales, que son centros urbanos cuya área funcional aún se mantiene dentro del límite político-administrativo que define su municipio. El 65% de la población total del país habita en este Sistema (alrededor de 30 millones de personas), el 91,7% de ellas se ubica en el área urbana (27,5 millones de personas), lo cual representa cerca del 80% de la población urbana total de Colombia. *Ibíd.*, p. 14.

¹⁴⁶ *Ibíd.*, pp. 11-12.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, p. 47.

¹⁴⁸ También incluyó en su Matriz de Plan de Acción, específicamente en el sexto objetivo que es “Promover y facilitar el trabajo conjunto entre las entidades territoriales y con el Gobierno Nacional”, una acción en la que el DNP, con el apoyo del Ministerio del Interior, diseñe y estructure entre febrero y diciembre de 2015, una propuesta de los incentivos a reglamentar necesarios para fomentar las distintas figuras de asociatividad supramunicipal, que promuevan la consolidación y fortalecimiento de las aglomeraciones urbanas y de los ejes o corredores urbano-regionales. *Ibíd.*, p. 69.

el Plan Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas¹⁴⁹. De igual manera, la Misión para la Transformación del Campo incluyó entre sus estrategias el desarrollo de Programas de Desarrollo Rural Integral que debían ser para dos o más municipios, por tanto, son un espacio propicio para la asociatividad territorial.¹⁵⁰ Asimismo, para la implementación del Acuerdo de Paz alcanzado entre el Gobierno nacional y las FARC, siempre se hacía referencia a la paz territorial, la cual implicaba una nueva alianza entre el Estado y las comunidades que requería construir una vía intermedia entre el modelo centralista del Estado y la lógica de la fragmentación¹⁵¹, donde seguramente los esquemas asociativos podrían tener un papel relevante.

En síntesis, las entidades territoriales sí han acudido a los esquemas asociativos pero dado que aún no tienen claramente definidas sus competencias y funciones -con excepción de las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios que cuentan con un desarrollo institucional que antecede a la Constitución de 1991-, generan, en primer lugar, confusión porque no hay elementos suficientes para identificar las diferencias o los beneficios de tomar un esquema frente a otro; igualmente, hay una amplia posibilidad de que una vez creados caigan en la inoperancia o empiecen a chocar con los ámbitos de acción de las entidades territoriales; especialmente, por la interlocución directa que pueden tener con el Gobierno nacional que es una competencia de los departamentos.

Asimismo, estas figuras de integración carecen de garantías jurídicas que les permitan sostenibilidad económica en el mediano y largo plazo. De hecho, la LOOT establece que en ningún caso pueden incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conforman ni generar gastos de funcionamiento adicionales en las mismas o erogaciones al PGN, el SGP o el SGR¹⁵². Por ello, su financiamiento será con los recursos de libre destinación que los mandatarios territoriales de turno decidan trasladarles, mediante la suscripción de un contrato plan con el Gobierno nacional o la presentación de

¹⁴⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1735. (9, junio) de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2015. Nro. 49.538 artículos 180 y 183.

¹⁵⁰ DNP. El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá D.C: DNP. 2015.

¹⁵¹ CINEP. Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Elementos para la discusión. Bogotá D.C: Impresol Ediciones, 2015.

¹⁵² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454. (28, junio) de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 48.115, artículo 19.

proyectos a los fondos del SGR, lo cual deja muchas dudas sobre la posibilidad real de estos esquemas para desarrollar capacidad institucional en el mediano y largo plazo porque si algo caracteriza a los gobiernos subnacionales colombianos es su incapacidad para generar recursos propios y en tal sentido, su alta dependencia de los asignaciones presupuestales del Gobierno nacional que son, precisamente, sobre las que aplica la prohibición de financiar esquemas asociativos.

Adicionalmente, para tener éxito en la formulación y gestión de proyectos, se requiere una capacidad mínima instalada con el capital social y político para hacer cabildeo ante las autoridades políticas que presiden los OCAD y el capital intelectual necesario para realizar propuestas que resulten viables en materia social, técnica y económica, lo cual no está garantizado para el caso de los esquemas asociativos. De esta manera, hay una serie de limitantes estructurales para que los esquemas asociativos adquieran legitimidad y se conviertan en una verdadera herramienta de descentralización y promoción de la equidad territorial en el país¹⁵³.

¹⁵³ No obstante, RAMÍREZ (2018) del DNP, manifiesta que hay casos como el de la Asociación de Municipios de Sabana Centro (Asocentro) integrada por once municipios del departamento de Cundinamarca, que adquirió maquinaria para la construcción (motoniveladoras, vibrocompactadores, retroexcavadora, planchón grúa, minicargador con martillo hidráulico y volqueta sencilla) con la que presta servicios de mantenimiento de vías, redes de alcantarillado y aguas lluvias, pozos sépticos y atención de emergencias sanitarias; alquiler de maquinaria, entre otros, que le permiten conseguir recursos propios y fortalecer su capacidad institucional para la gestión de proyectos de desarrollo regional con entidades nacionales e internacionales.

7. ESQUEMAS ASOCIATIVOS EN EL VALLE DEL CAUCA: MUCHAS INICIATIVAS DE CORTA DURACIÓN Y POCOS RESULTADOS

A continuación se presentan las diversas iniciativas de asociatividad territorial de las que hace parte el Valle del Cauca en su conjunto (supradepartamentales) o alguno de sus municipios (supramunicipales), en desarrollo o consonancia con la normativa presentada en el punto anterior.

7.1. Supradepartamentales

La Región Administrativa y de Planificación (RAP) Pacífico se creó oficialmente el 12 de diciembre de 2016, luego de que la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República le diera concepto favorable a esta iniciativa de los gobernadores de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca. De acuerdo con el Departamento de Planeación del Valle del Cauca¹⁵⁴, este esquema asociativo se constituye en un “nuevo marco para la planificación a escala regional que permita hacer frente a las dinámicas y problemáticas que superan las capacidades individuales de las entidades territoriales, de una manera coherente, coordinada, eficiente, equitativa y sostenible”. En términos operativos, el director del Departamento de Planeación del Valle, Roy Alejandro Barreras, manifiesta que la RAP Pacífico funcionará como una agencia dedicada a la identificación, estructuración y ejecución de proyectos de transformación regional para el Pacífico colombiano, para lo cual contará con un equipo de trabajo permanente de alto nivel técnico.¹⁵⁵

El reto es grande para este esquema asociativo, particularmente si se tiene en cuenta que según la LOOT debe ser una herramienta orientada principalmente a la consecución de la equidad social y territorial de una zona del país en la que el grueso de su población tiene niveles precarios de calidad de vida, expresados en altos índices de NBI y tasas de pobreza, desempleo, informalidad y desnutrición crónica que superan el promedio nacional.¹⁵⁶ Este

¹⁵⁴ DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA. Audiencia pública para concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, 2016. [Presentación en formato Power Point].

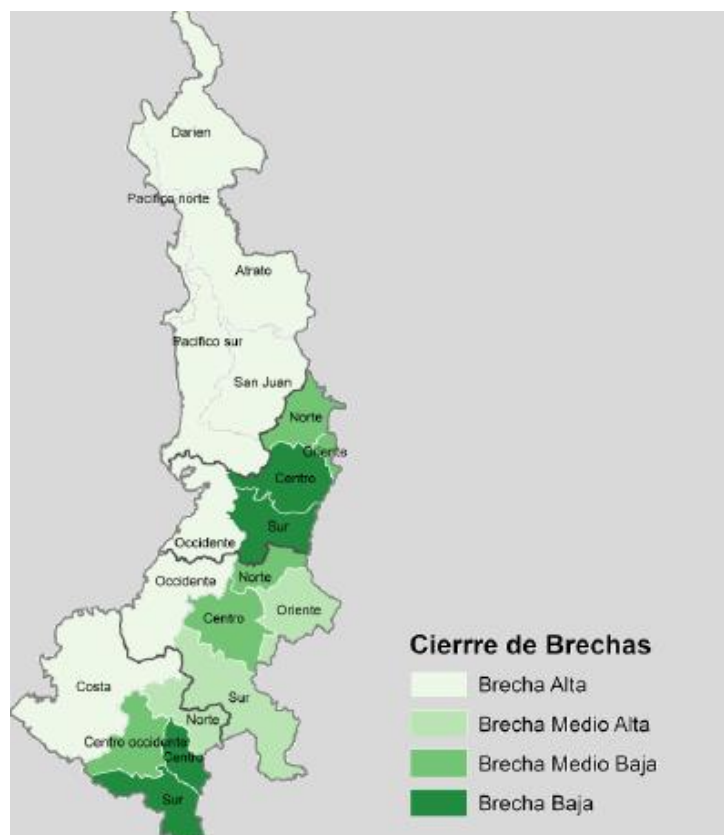
¹⁵⁵ EL PAÍS. Así quedan conformados el Concejo de Cali y la Asamblea del Valle. [online]. El País, 31 de octubre de 2011. [consultado 15 de junio de 2018]. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/libre-creacion-region-pacifico>

¹⁵⁶ DNP. Diálogo Regional para la Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. [Presentación Power Point]. Bogotá D.C., 2014.

contexto termina obstaculizando el acceso a oportunidades y el desarrollo pleno de las capacidades de la población de esta parte del país.

Asimismo, al mirar los resultados del índice de brechas construido por el DNP para valorar el esfuerzo integral que cada municipio debe hacer para procurar cerrar brechas en la prestación de los servicios de educación, salud, acueducto, vivienda y capacidad institucional, se puede ver, en primer lugar, que hay una amplia diferencia en términos de desarrollo económico y social entre los municipios del Valle del Cauca y de los otros tres departamentos (Chocó, Cauca y Nariño) que conforman la RAP Pacífico. En segundo lugar, que los municipios ubicados en la zona del litoral Pacífico requieren de un esfuerzo mucho mayor que el de los territorios ubicados en la parte andina, esto implica que los primeros parten de peores condiciones en los sectores valorados por el índice y con menor capacidad institucional para mejorarlos que los segundos, tal como lo muestra el Mapa 6.

Mapa 6. Índice de Brechas en los Municipios de la Región Pacífico



Fuente: Tomado de DNP. Diálogo Regional para la Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Bogotá D.C., 2014d. [Presentación Power Point], diapositiva 50.

Desde el año 2017, la RAP Pacífico cuenta con el apoyo económico y operativo de la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca (FDI), que posteriormente pasaría a llamarse ProPacífico, así como tiene asignado un gerente y ha venido conformando un equipo base de trabajo que permita adelantar ejercicios de consulta con diversos actores para actualizar los ejes de trabajo de este esquema asociativo, así como identificar proyectos para incorporar en el PND 2018-2022 y desarrollar su propio plan estratégico de desarrollo de largo plazo.

Otra iniciativa de trabajo mancomunado entre departamentos que podría configurarse como un esquema asociativo es la Alianza para la Competitividad y la Paz del Sur de Colombia, conformada por los departamentos de Valle del Cauca, Tolima, Cauca, Nariño, Putumayo, Amazonas, Meta, Caquetá y Huila, cuyo objetivo consiste en adelantar acciones conjuntas de impacto regional en infraestructura y conectividad, agroindustria y ciencia, tecnología e innovación, enfocadas en la preparación para un escenario posterior al Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC, toda vez que los territorios que integran esta alianza han sufrido un fuerte impacto directo por el conflicto armado. La Tabla 9 muestra los proyectos priorizados en materia de infraestructura, que en su conjunto constituyen el denominado: ‘Gran proyecto de conectividad total multimodal del sur colombiano’.

Tabla 9. Gran Proyecto de Conectividad Total Multimodal del Sur Colombiano

DEPARTAMENTO	PROYECTO PRIORIZADO
Valle del Cauca	Transversal Pacífico -Orinoquía
Huila	Red Férrea Transversal llanos Orientales – Buenaventura
Huila	Vía doble calzada Girardot –San Miguel Putumayo
Cauca	Línea Férrea y Plataforma de Intercambio Modal del Norte del Cauca
Caquetá	Interconexión Vial al Pacífico - Puerto de Buenaventura
Meta	Desarrollo vial en el sur del Departamento del Meta
Nariño	Desarrollo del Puerto de Tumaco
Tolima	Adecuación de la Navegabilidad de los ríos Magdalena entre Neiva -Honda, río Putumayo y río Caquetá
Amazonas	Construcción de la vía férrea eco – etno turística puerto Nariño – Leticia – Tarapacá.- corredor multimodal Tumaco - Puerto Asís -Belén Do Pará.
Putumayo	Variantes para tráfico pesado en los municipios de Mocoa, Villagarzón, Puerto Asís y Puerto Caicedo.

Fuente: Tomado de GOBERNACIÓN DE PUTUMAYO. Alianza regional del sur de Colombia para la Competitividad y la Paz: Gobernación de Putumayo, 2013. Disponible en: <http://www.putumayo.gov.co/936-alianza-regional-del-sur-de-colombia-para-lacompetitividad-y-la-paz.html>.

Esta alianza se ha propuesto construir un plan de desarrollo para la región del sur de Colombia con visión de largo plazo (2032), así como continuar trabajando en la promoción de la agroindustria para la competitividad y la configuración de sistemas asociativos que permitan resultados eficaces y beneficio para la región.

Otros esquemas asociativos supradepartamentales identificados por Londoño & Falla¹⁵⁷ en el diagnóstico operativo del POTD Valle son: Asociación de municipios del Parque Nacional Natural Tatamá-Asomuta que incluye los municipios de tres departamentos (Risaralda: La Celia, Santuario, Apía y Pueblo Rico. Chocó: San José de Palmar y Valle del Cauca: El Águila), cuya orientación es fundamentalmente gestionar recursos para iniciativas que promuevan la mitigación de amenazas y conservación del Parque Nacional Natural Tatamá. La Asociación de Municipios del Paisaje Cultural Cafetero, integrada por más de cincuenta municipios de cuatro departamentos (Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca) que tiene por objetivo el apoyo al sostenimiento, conservación y aprovechamiento del patrimonio cultural cafetero.

La Federación de Municipios del Litoral Pacífico Colombiano –Fedempacífico, que cuenta con todos los municipios que limitan con el océano Pacífico, es decir, tiene más de cincuenta miembros ubicados en los cuatro departamentos que integran la Región Pacífico; su objetivo es permitir la concertación de un modelo de desarrollo pertinente para esta región del país mediante la promoción del fortalecimiento institucional, la prestación de servicios sociales a sus miembros, la gestión de políticas públicas, entre otros.

Finalmente, está la CIT Centro-Occidente que incorpora once municipios de los departamentos de Valle del Cauca, Caldas y Risaralda. Los Mapas 7 y 8 muestran la localización de los esquemas asociativos que incluyen al Valle del Cauca y a sus municipios, pero que superan los límites político-administrativos del departamento.

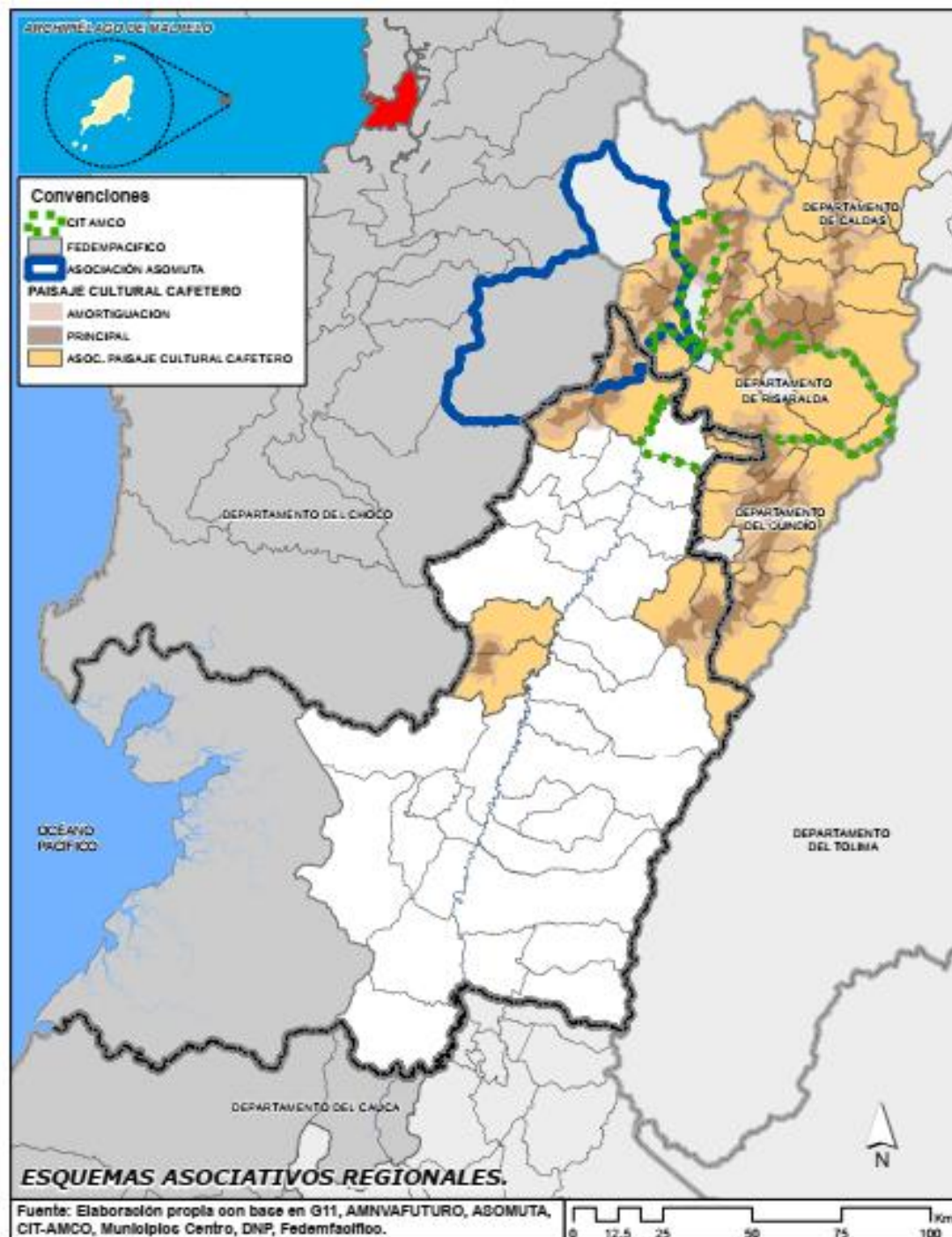
¹⁵⁷ LONDOÑO, C. y FALLA, M. Diagnóstico Integral y Sistémico para el Ordenamiento Territorial Departamental. Cali: Gobernación del Valle - Universidad de San Buenaventura Cali, 2014.

Mapa 7. Esquemas asociativos que incluyen al departamento del Valle del Cauca



Fuente: Tomado de LONDOÑO, C. y FALLA, M. Diagnóstico Integral y Sistémico para el Ordenamiento Territorial Departamental. Cali: Gobernación del Valle - Universidad de San Buenaventura Cali, 2014, p. 652.

Mapa 8. Esquemas asociativos que incluyen a los municipios del Valle del Cauca



Fuente: Tomado de LONDOÑO & FALLA. Op. Cit., p. 653.

7.2. Supramunicipales

En este apartado se presentan las características generales de los ocho esquemas asociativos territoriales que el diagnóstico operativo del POTD Valle¹⁵⁸ identificó en el Valle del Cauca y uno adicional que se propuso públicamente durante el desarrollo de la presente investigación:

1. Asorut es la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de tierras de Roldanillo, La Unión y Toro. Se conformó en 1989 para prestar servicios de riego, drenaje y protección contra inundaciones, con el compromiso de administrar, operar, conservar, construir, rehabilitar y renovar la infraestructura y equipamiento del Distrito de Adecuación de Tierras RUT (Roldanillo, La Unión y Toro) para las actividades agropecuarias de sus asociados, generando valor agregado a los procesos productivos, mejorando la calidad de vida y el ambiente de la región, por medio de la disponibilidad de recursos físicos y humanos apropiados.

2. Sara BRUT es una asociación de los municipios de Bolívar, Roldanillo, La Unión, Toro, La Victoria, Zarzal, Obando y los corregimientos de Ricaurte y La Herradura que existió entre 1998 y 2003 con el propósito de garantizar el suministro de agua potable para estas poblaciones por medio del Sistema de Abastecimiento Regional de Agua, conocido como Sara BRUT.

3. La Agrópolis del Norte es una asociación de municipios que se constituyó en el año 2010 entre Zarzal, Roldanillo, La Unión, La Victoria Versalles, El Dovio, Toro, Bolívar y Obando, para incrementar la competitividad y el desarrollo del norte del Valle del Cauca, mediante la optimización de sus potencialidades urbano-rurales; la especialización, investigación e innovación tecnológica; el diseño e implementación de modelos de organización social y productiva, y la promoción de la inversión pública y privada.

4. Amvafuturo es la Asociación de Municipios del Norte del Valle del Cauca creada el 4 de agosto de 2012 en el municipio de La Unión (Valle) entre 22 municipios del norte y centro del Valle del Cauca (Argelia, Ansermanuevo, El Águila, Cartago, Alcalá, Ulloa, Obando, La

¹⁵⁸ LONDOÑO, C y FALLA, M. Diagnóstico Integral y Sistémico para el Ordenamiento Territorial Departamental. Cali: Gobernación del Valle - Universidad de San Buenaventura Cali, 2014. pp. 649-650.

Victoria, La Unión, Toro, Versailles, El Dovio, Roldanillo, Bolívar, Riofrio, Trujillo, Andalucía, Bugalagrande, Zarzal y Sevilla) y uno del departamento del Chocó (San José de Palmar). El objetivo principal de esta iniciativa es convertirse en un mecanismo de interlocución con el Gobierno nacional, así como avanzar en la prestación conjunta de los servicios públicos entre sus miembros y la ejecución de planes, programas y proyectos que el Gobierno nacional estableció para esta región en el PND.

Entre las principales apuestas de esta asociación se encuentra que los municipios que la integran cuenten con alumbrados públicos inteligentes que lleven Wi-Fi a la población, sistema de televisión y control de cámaras de seguridad, semáforos y zonas azules. Igualmente, Amvafuturo ha adelantado diversas iniciativas para el fomento del turismo y el control de la huella de carbono. Desde su creación, esta asociación ha gestionado recursos con diversas entidades del orden nacional, entre ellas, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Instituto Nacional de Vías (Invias), el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Turismo, así como ha establecido redes con instituciones de educación como la Universidad Tecnológica de Pereira para la formulación de proyectos.¹⁵⁹

5. El G11 es un proceso de asociación entre los municipios de las subregiones sur y Pacífico del Valle del Cauca (Cali, Palmira, Yumbo, Vijes, Jamundí, Candelaria, Dagua, La Cumbre, Florida, Pradera y el Distrito Especial de Buenaventura). Su creación formal se realizó mediante la firma de un “Acuerdo de integración para el desarrollo territorial o Acuerdo del río Cauca” el 11 de abril de 2012, el cual tenía como objetivo: “Formalizar la coordinación de los procesos de concertación, planificación, cogestión y ejecución de las iniciativas priorizadas”¹⁶⁰. Este acuerdo contó con una “matriz de iniciativas” organizadas en los siguientes seis ejes: 1. Desarrollo de la infraestructura y logística de la subregión, 2. Medio ambiente, 3. Desarrollo productivo y empleo, 4. Capital social y educación, 5. Seguridad y 6. Desarrollo institucional y Buen gobierno. En el siguiente capítulo de este documento se detalla el proceso de creación y puesta en marcha del G11 y su conversión en RPG.

¹⁵⁹ VALDERRUTÉN, Andrés. Informe final Valle del Cauca. Orden contractual No. 0110.0113.071.15 “Prestación de servicios profesionales en el desarrollo de actividades del proyecto “Modelo de gestión de la administración pública territorial orientada a resultados ESAP – Univalle” Cali: Universidad del Valle-Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, 2015.

¹⁶⁰ G8. Acuerdo de integración para el desarrollo territorial de los municipios de Buenaventura, Candelaria, Dagua, La Cumbre, Jamundí, Palmira, Santiago de Cali y Yumbo. Cali, 2012.

Los cuatro casos siguientes surgieron como propuestas durante el periodo 2012 - 2015, pero no cumplieron la formalidad necesaria para su creación:

6. La Subregión Centro (G13) se planteó como una asociación entre los municipios de Buga, Calima El Darién, Restrepo, El Cerrito, Ginebra, Guacarí, Yotoco, Tuluá, San Pedro, Andalucía, Bugalagrande, Trujillo y Riofrío para consolidar un sistema de ciudades y concretar un modelo de ocupación. Como primer paso para su formalización, se suscribió un acuerdo de voluntades en el año 2013.

7. La Microrregión Calima (G6) se planteó como una asociación entre los municipios de Dagua, Calima El Darién, Yotoco, Vijes, La Cumbre y Restrepo para la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras y el cumplimiento de funciones administrativas.

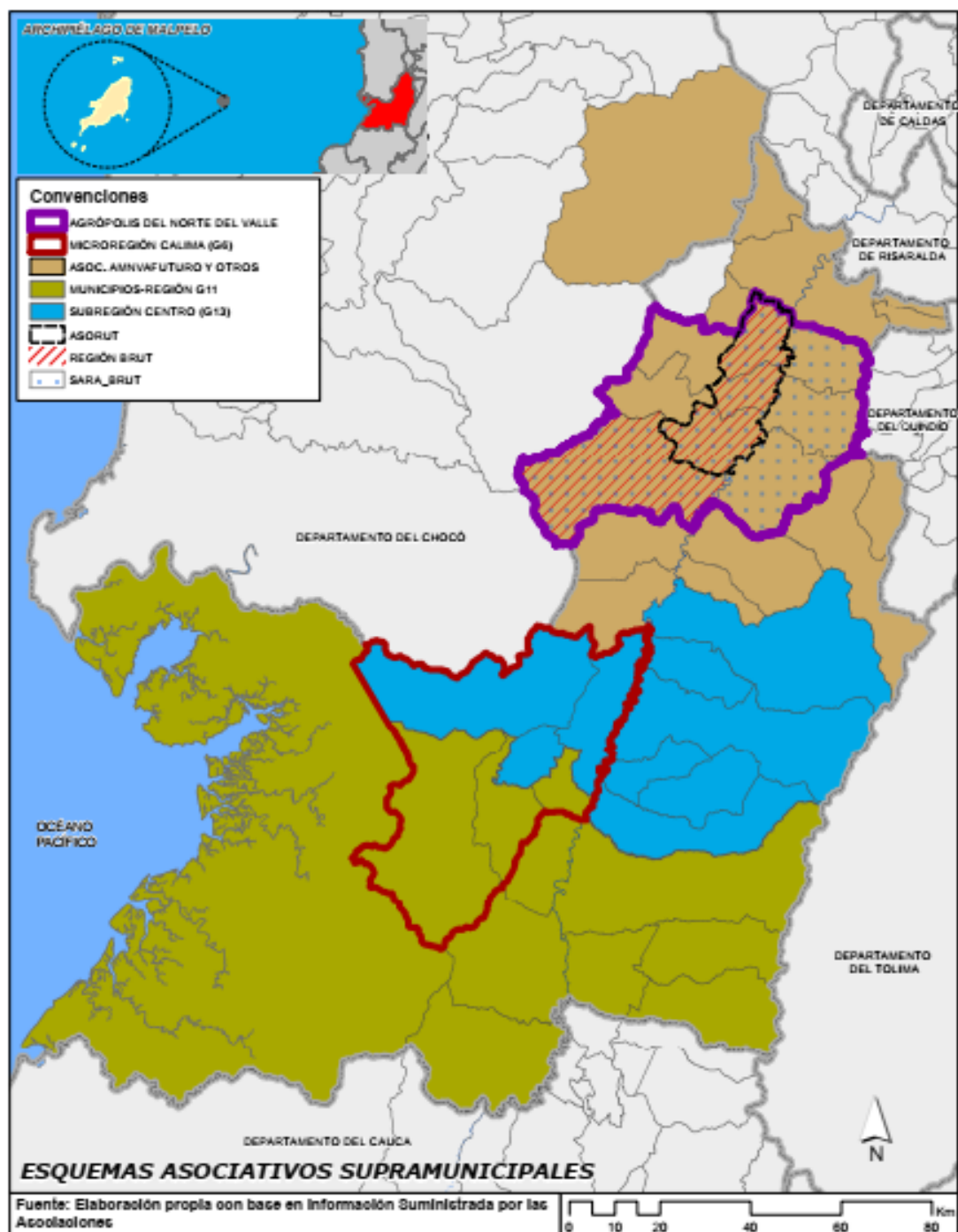
8. La Región BRUT no se constituyó propiamente en un esquema asociativo, sino que era un proyecto ecoturístico que se conformó entre los municipios de Bolívar, Roldanillo, La Unión y Toro en el año 2009 para impulsar cadenas productivas y clústeres microempresariales en la zona norte del Valle.

9. En el marco del proceso de implementación del acuerdo de terminación del conflicto suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC, los municipios de Florida y Pradera, conjuntamente con Miranda y Corinto del norte del departamento de Cauca, plantearon en el año 2016 la propuesta de crear una “Asociación de Municipios por la Paz”, la cual contó en su momento con el apoyo de las administraciones departamentales del Valle y Cauca.¹⁶¹

El Mapa 9 muestra la ubicación de los esquemas asociativos supramunicipales reseñados por el diagnóstico territorial del POTD Valle.

¹⁶¹ EL PUEBLO. Alcaldes de Pradera, Florida y Candelaria trabajarán en conjunto con Cauca por la paz. Noticias: El Pueblo, 2016. Disponible en: <http://elpueblo.com.co/alcaldes-de-pradera-florida-y-candelaria-trabajaran-en-conjuntokon-cauca-por-la-paz/>

Mapa 9. Esquemas asociativos configurados entre los municipios del Valle del Cauca



Fuente: Tomado de LONDOÑO & FALLA. Op. Cit., p. 648.

De igual manera, la Tabla 10 sintetiza las principales características de los procesos asociativos en los cuales participaron los municipios del Valle del Cauca:

Tabla 10. Procesos de asociatividad en los cuales participan municipios del Valle del Cauca

Tipo	Nombre	Entidades territoriales integrantes	Estado
Iniciativas de asociación territorial municipal al interior del Valle del Cauca	Región de Planeación y Gestión, RPG del G11	Buenaventura, Candelaria, Dagua, La Cumbre, Jamundí, Palmira, Santiago de Cali, Yumbo, Pradera, Vijes y Florida.	Constituida en 2014
	Asociación de Municipios del Norte del Valle del Cauca, AMNVAFUTURO, (Subregión Norte del Valle del Cauca (G18)	Argelia, El Águila, Ansermanuevo, El Cairo, Cartago, Ulloa, Alcalá, Obando, Toro, Andalucía, Versalles, El Dovio, La Victoria, Bolívar, Roldanillo, Zarzal, Sevilla, Caicedonia y La Unión.	Constituida en 2012
	Subregión Centro G13	Tuluá, Buga, Riofrío, Yotoco, Restrepo, San Pedro, Andalucía, Bugalagrande, Guacarí, Cerrito, Trujillo, Calima-Darién.	En conformación
	Asociación de municipios del Centro Occidente del Valle del Cauca G6	Dagua, Calima El Darién, Yotoco, Vijes, La Cumbre y Restrepo.	En conformación
Iniciativas de asociación territorial que incluyen a municipios del Valle del Cauca	Asociación de municipios del Paisaje Cultural Cafetero	Caldas: Aguadas, Anserma, Aránzazu, Belalcázar, Chinchiná, Filadelfia, La Merced, Manizales, Neira, Pácora, Palestina, Riosucio, Risaralda, Salamina, San José, Supía, y Villamaría. Valle del Cauca: Alcalá, Ansermanuevo, Caicedonia, El Águila, El Cairo, Riofrío, Sevilla, Trujillo y Ulloa. Risaralda: Apía, Balboa, Belén de Umbría, Guática, La Celia, Marsella, Pereira, Quinchía, Santa Rosa de Cabal, y Santuario. Quindío: Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Finlandia, Génova, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento.	Asociación conformada en 2011
	Fedempacífico	Valle del Cauca: Buenaventura. Cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, El Tambo, Guapi, López, Suárez, Timbiquí, Acanadí, Alto Baudó. Chocó: Atrato, Bagadó, Bahía Solano, Bajo Baudó (Pizarro), Bojayá (Buenavista), Cantón de San Pablo, El Carmen de Atrato, Cértegui, Condoto, El Carmen del Darién, Istmina, Juradó, Litoral de San Juan, Lloró, Medio Atrato, Medio Baudó, Medio San Juan, Nóvita, Nuquí, Quibdó, Riosucio, Río Iró, Río Quito, San José del Palmar, Sipí, Tadó, Unguía, Unión Panamericana. Nariño: Barbacoas, El Charco, La Tola, Francisco Pizarro, Magui, Mosquera, Olaya, Roberto Payán, Santa Bárbara, Tumaco.	Asociación conformada en 1998
	Asociación de Municipios por la Paz	Valle: Pradera y Florida. Cauca: Corinto y Miranda	En conformación

Fuente: Elaboración propia con base en DNP. Balance Preliminar de los Procesos Asociativos Territoriales en Colombia. Información Sistematizada sobre su Creación, Objetivos, Miembros, Localización y Propósitos. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 2013. pp. 12 - 14.

7.2.1. Subregionalización del Valle del Cauca: Una expresión de un sistema de ciudades que trasciende los límites departamentales

Las iniciativas de asociatividad anteriormente reseñadas guardan relación con el modelo de subregionalización del Valle del Cauca, que a su vez, es una expresión del sistema de ciudades intermedias que existe en este departamento, el cual constituye una de sus características más importantes. Las ciudades vallecaucanas que superan los cien mil habitantes son: Cali con 2.022.178 habs., Buenaventura con 301.674 habs., Palmira con 274.059 habs., Tuluá con 177.540 habs., Cartago con 122.438 habs. y Buga con 116.446 habs.¹⁶² Estos municipios, de acuerdo con Falla, Cruz, Galeano, Martínez, Torres y Velosa,¹⁶³ históricamente han tenido importantes equipamientos especializados en la prestación de servicios de salud, educación, planificación y gestión de la administración pública; asimismo, contienen centros de transferencia de transporte intermodal, centros de innovación tecnológica y científica y de educación superior, que les permite liderar relaciones funcionales de orden económico, social, cultural y ambiental con su entorno inmediato de escala subregional. El Mapa 10 muestra el modelo de subregionalización del Valle del Cauca al cual se hace referencia en la presente investigación.

No obstante, diversos estudios muestran cómo la influencia social y económica de este sistema de ciudades no se limita a la jurisdicción del Valle del Cauca, sino que por el norte tiene unos lazos estrechos con el Eje Cafetero y la red de ciudades del Área Metropolitana Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas y La Virginia) y por el sur, toda la dinámica metropolitana alrededor de Cali está estrechamente relacionada con los municipios del norte del departamento de Cauca en el que tuvo lugar el proceso de industrialización propiciado por los incentivos tributarios de la Ley 218 de 1995, mejor conocida como Ley Páez¹⁶⁴, en tanto le permitió a las élites empresariales del Valle del Cauca lanzar nuevamente el desarrollo industrial en condiciones favorables, no solo por los beneficios tributarios, sino dentro de un modelo marco de reindustrialización “hacia afuera”, para las

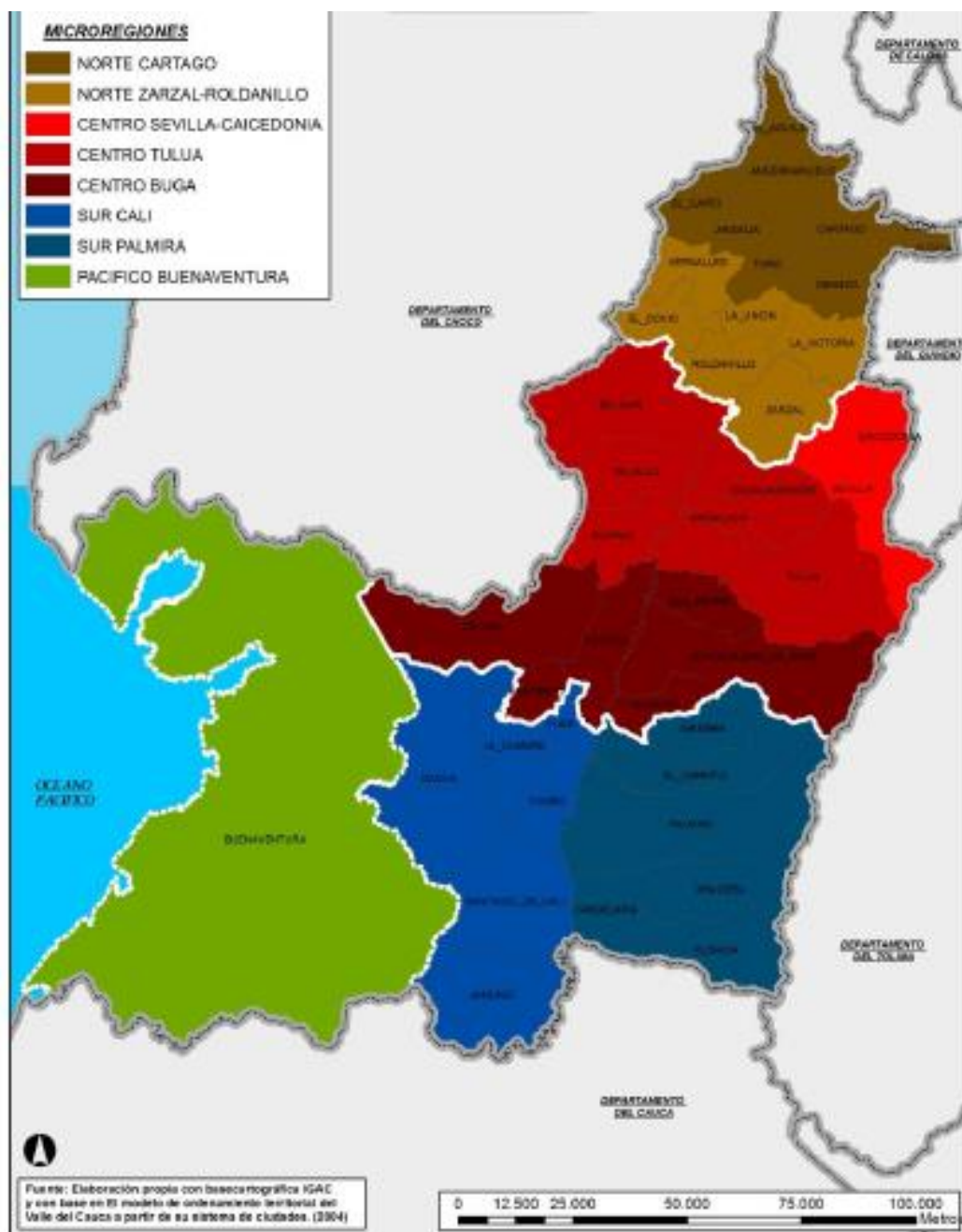
¹⁶² Estas cifras poblacionales corresponden a las proyecciones realizadas por el DANE para el año 2017.

¹⁶³ FALLA, M. *et al.* Un Modelo Físico de Ordenamiento Territorial para El Valle Del Cauca a partir de su Sistema de Ciudades. Cali: Editorial Bonaventuriana, 2009. p. 251.

¹⁶⁴ Los municipios caucanos apoyados por la Ley Páez fueron: Popayán, Santander de Quilichao, Caldono, Inzá, Jambaló, Toribío, Caloto, Totoró, Silvia, Páez, Miranda, Morales, Padilla, Puracé, Tambo, Timbío y Suárez COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 218. (17, noviembre) de 1995. Por la cual se modifica el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994 proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante Decreto 1178 del 9 de junio de 1994 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1995. Nro. 42.117, artículo 1°.

exportaciones a los Estados Unidos, Centroamérica y el Caribe, Grupo Andino e incluso Mercosur y Europa¹⁶⁵.

Mapa 10. Modelo de subregionalización del Valle del Cauca



Fuente: Tomado de UNIVERSIDAD DEL VALLE. Lineamientos territoriales del Valle del Cauca para la integración regional y subregional. Cali: Universidad del Valle-Facultad de Artes Integradas, 2011. p. 21.

¹⁶⁵ URREA, F y MEJÍA, C. Innovación y cultura de las organizaciones en el Valle del Cauca. En: Innovación y cultura de las organizaciones en tres regiones de Colombia. Bogotá D.C: Corporación Calidad, 2000. p. 81-218. p. 186.

De manera específica, la Misión para el Sistema de Ciudades¹⁶⁶ encuentra que la aglomeración de Cali está integrada por otros nueve (9) municipios: seis de ellos en el Valle del Cauca (Candelaria, Florida, Jamundí, Pradera, Vijes y Yumbo) y tres en el norte del departamento de Cauca (Padilla, Puerto Tejada y Villa Rica). De igual manera, la Misión Rural encuentra que la región norte Cauca - sur Valle se compone de doce municipios que hacen parte de un subsistema de ciudades, con Cali como nodo¹⁶⁷. Por su parte, Martínez y Patiño¹⁶⁸ con el fin de definir el área de estudio para la conformación de un área metropolitana formal alrededor de Cali, inicialmente identifican una “región metropolitana” que estaría conformada por veintisiete (27) municipios de los departamentos del Valle (Cali, Candelaria, Palmira, Pradera, Guacarí, Ginebra, Restrepo, Florida, El Cerrito, Calima-Darién, Yotoco, Vijes, La Cumbre, Dagua, Jamundí, Yumbo y Buenaventura) y del Cauca (Caloto, Santander de Quilichao, Villa Rica, Padilla, Suárez, Puerto Tejada, Guachené, Buenos Aires, Corinto y Miranda), para posteriormente definir que el Amvaca podría estar integrado por los siguientes seis municipios de Valle y Cauca: Cali, Candelaria, Jamundí, Palmira, Yumbo y Puerto Tejada.¹⁶⁹

Galeano, J., & Urrea, F.¹⁷⁰ retoman estos estudios para señalar que existe una ciudad-región ampliada alrededor de Cali como centro urbano articulador, que está conformada por veintiocho (28) municipios, de los cuales catorce (14) se localizan en el sur del departamento del Valle (Buenaventura, Dagua, La Cumbre, Vijes, El Cerrito, Guacarí, Ginebra, Palmira, Candelaria, Florida, Pradera, Yumbo y Jamundí) y los restantes en el norte del departamento del Cauca (Santander de Quilichao, Puerto Tejada, Villa Rica, Guachené, Buenos Aires, Miranda, Corinto, Toribio, Jambaló, Caldono, Suarez, Morales, Padilla y Caloto).

¹⁶⁶ DNP. Algunos Aspectos del Análisis del Sistema De Ciudades Colombiano. Bogotá D.C: DNP, 2012. p. 18.

¹⁶⁷ DNP. El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá D.C: DNP. 2015.

¹⁶⁸ MARTÍNEZ y PATIÑO. Op. cit., p. 251.

¹⁶⁹ Los criterios para identificar el área metropolitana dentro de la región metropolitana fueron: homogeneidad (área con unidad paisajística), morfológicos-topológicos (la conurbación) y de interdependencia (un área funcional y un mercado ampliado), acompañado con el análisis y delimitación de las coronas metropolitanas,

¹⁷⁰ GALEANO, J., & URREA, F. Introducción. En: Galeano, J. y Urrea, F. Cali, ciudad-región ampliada: Un territorio metropolitano. Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle y Editorial Bonaventuriana, 2018. pp. 19 – 27.

La presente investigación se adscribe al planteamiento de Galeano, J., & Urrea, F. y por ello, no solo caracteriza algunos aspectos demográficos, sociales, económicos y fiscales de las cuatro subregiones del departamento del Valle del Cauca, sino que también incluye en este ejercicio a catorce municipios que constituyen la subregión Norte del Cauca. Esto con el propósito de caracterizar las desigualdades o asimetrías en los cuatro aspectos ya mencionados, como insumo para identificar las posiciones de los entes territoriales del G11 (subregiones Sur y Pacífico)¹⁷¹ en el campo de poder estatal y su relación con su entorno (subregiones del Valle del Cauca y norte del departamento del Cauca). Adicionalmente, como la composición de las subregiones responde a un criterio mutuamente excluyente (un mismo municipio no puede pertenecer a más de una subregión) facilita este ejercicio, lo cual no ocurriría si el referente fueran los esquemas asociativos (un mismo municipio sí puede hacer parte de más de un esquema territorial).

- La subregión Sur reúne los centros urbanos de Dagua, La Cumbre, Vijes, Yumbo, Jamundí, Palmira, El Cerrito, Candelaria, Pradera, Ginebra, Florida y Cali. Son doce municipios que con 5.484 km² representan el 25% del territorio del Valle del Cauca en los cuales se concentra el 70% de su población (3.278.943 habs.). Estas personas representan el 68,7% de los indígenas (15.321); el 68,7% de los negros, mulatos y afrocolombianos (749.788); el 89,4% de los raizales (1.095); el 99,9% los rom (716) y el 100% de los palenqueros (1) de todo el Valle del Cauca.

En el ámbito social, esta subregión posee los mejores niveles de cobertura de educación media con un promedio del 46% y una tasa de analfabetismo entre los mayores de 15 años de 7,1 (2005). La tasa de mortalidad infantil o de fallecidos por mil nacidos vivos tiene un promedio de 11,7 (2013). En cuestión de hábitat, el 61,9% de la población de esta subregión reside en sus cabeceras municipales y tanto el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda¹⁷² es del 13% (2005). Por otra parte, el 45,1% de su población se encuentra afiliada al régimen

¹⁷¹ Pese a que dos municipios de la subregión Sur no participaron en el G11 (El Cerrito y Pradera), se considera que no tienen el suficiente peso económico ni demográfico como para concluir que tomar toda la subregión Sur y Pacífico (Buenaventura) no brinde una imagen muy cercana a las principales características demográficas, sociales, económicas y fiscales del G11.

¹⁷² El déficit cuantitativo hace referencia a los hogares que habitan en viviendas inadecuadas o construidas con material precario o inestable, hogares que comparten con otros la vivienda y hogares que residen en viviendas con hacinamiento no mitigable. Por su parte, el déficit cualitativo se presenta en aquellos hogares que habitan en viviendas construidas con materiales estables, pero con pisos inadecuados; hogares con hacinamiento mitigable; hogares que habitan en viviendas con servicios inadecuados y hogares en viviendas que no cuentan con un lugar adecuado para preparar los alimentos. DANE. Boletín: Censo general 2005. Déficit de vivienda. Bogotá D.C., 2006. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_deficit_vivienda.pdf.

contributivo de seguridad social y en términos de seguridad y convivencia, tiene una tasa de hurtos por cada cien mil habitantes a personas de 187, de residencias de 38,7 y de vehículos de 95,8.

En términos económicos, la subregión Sur con \$ 43.907,1 millones representa el 73% del valor agregado de todas las subregiones del Valle del Cauca. Los sectores de mayor importancia son la industria manufacturera con el 18%, las actividades inmobiliarias con el 15% y las actividades de servicios a las empresas con el 9%. En relación con la capacidad fiscal, los municipios de esta subregión tuvieron ingresos totales por valor de \$ 3.146.110,8 millones y gastos totales por \$ 3.035.404,2, millones, lo que les representó un superávit de \$ 110.706,6. De los ingresos totales, Cali representó el 75,5% (\$ 2.375.862,0 millones), seguido de lejos por Palmira y Yumbo con el 11,3% (\$ 354.036,0 millones) y 6,1% (191.351,0 millones) respectivamente. De igual manera, solo dos de doce municipios tienen a las transferencias del Gobierno nacional como su principal fuente de recursos (La Cumbre y Vijes).

En materia institucional¹⁷³, el peso poblacional y la capacidad fiscal de los municipios de la subregión Sur ubican a uno de sus municipios en categoría Especial (8,3%), dos en Primera (16,7%), uno en las categorías Tercera (8,3%), Cuarta (8,3%) y Quinta (8,3%) y seis en categoría Sexta (50%). Y en relación con la asociatividad territorial, la mayoría de los municipios de esta subregión hace parte del G11.

- La subregión Centro incluye los municipios de Bugalagrande, Trujillo, Riofrío, San Pedro, Calima–El Darién, Yotoco, Restrepo, Guacarí, Andalucía, Caicedonia, Sevilla y se encuentra bajo el liderazgo de la relación bipolar existente entre Buga y Tuluá. Estos trece municipios suman 5.404 km² que representan el 25% del territorio vallecaucano y el 12% de su población (576.757 habs.). Entre estas personas se encuentra el 6,2% de los indígenas (1.387), el 3,8% de los negros, mulatos y afrocolombianos (41.011), el 0,1% de los rom (1) y el 2,9% de los raizales (35) del departamento.

¹⁷³ En Colombia, la categorización que tradicionalmente se ha hecho de los municipios se basa en dos criterios: La población y los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). Con base en ella se definen, entre otras cosas, los límites para los gastos de funcionamiento. En este sentido, los municipios con mayor población e ICLD ostentan la categoría Especial y los de menor valor en estas dos variables serán de categoría Sexta.

En el ámbito social, la cobertura de educación media alcanza un promedio de 40,7%, la tasa de analfabetismo entre los mayores de 15 años es de 9,3 y la tasa de mortalidad infantil es de 18,4. En relación con el hábitat, el 62,8% de sus habitantes reside en las cabeceras municipales, el déficit cualitativo de vivienda es del 14,9% y cuantitativo del 10%. El 33,6% de su población se encuentra afiliada al régimen contributivo de seguridad social y en términos de seguridad y convivencia, posee la mayor tasa de homicidios por cada cien mil habitantes del Valle del Cauca con 60,8.

En términos económicos, la subregión Centro con \$ 7.923 millones representa el 13,2% del valor agregado de todas las subregiones del Valle del Cauca. Los sectores de mayor importancia son la industria manufacturera con el 12%, las actividades inmobiliarias el 9% y el cultivo de otros productos agrícolas con el 7%. En relación con la capacidad fiscal, esta subregión tuvo ingresos totales por valor de \$ 513.985 millones y gastos por \$ 553.752 millones, lo cual dejó un déficit de \$ 39.767 millones. Tuluá representa el 39,26% (\$ 201.778 millones) de estos recursos y Buga el 22,58% (\$ 116.038), seguidos de lejos por Sevilla con el 6,06% (\$ 31.144 millones). De igual manera, siete municipios tienen mayor capacidad para generar recursos propios (Andalucía, Buga, Bugalagrande, Calima-El Darién, Guacarí, San Pedro, Tuluá y Yotoco) y los otros seis manejan recursos que llegan principalmente de las transferencias de la Nación (Caicedonia, Restrepo, Riofrío, Sevilla y Trujillo).

En materia institucional, dos municipios de la subregión Centro se ubicaron en la categoría Segunda (15,4%) y once en categoría Sexta (84,6%). Y en relación con la asociatividad territorial, la mayoría de los municipios de esta subregión hicieron parte de la iniciativa del G13 que nunca se conformó formalmente.

- La subregión Norte está compuesta por dieciséis municipios, ellos son: Zarzal, El Águila, El Cairo, Ansermanuevo, Argelia, Toro, Obando, Ulloa, Alcalá, Versailles, La Unión, El Dovio, Roldanillo, La Victoria, Bolívar y Cartago. Pese a que esta subregión tiene el mayor número de municipios del Valle del Cauca, con 4.305 km² solo representa el 19% del territorio y el 9% de los habitantes de este departamento (397.300 habs.). Entre estas personas se encuentra el 13,3% de los indígenas (la segunda mayor proporción de todo el departamento), el 2,7% de los negros, mulatos y afrocolombianos y el 1,1% de los raizales que habitan en el Valle del Cauca.

En el ámbito social, esta subregión tiene un nivel de cobertura de educación media promedio del 34,8%, una tasa de analfabetismo entre los mayores de 15 años de 12,1 y una tasa de mortalidad infantil de 19,7. En relación con el hábitat, el 57,8% de su población reside en las cabeceras municipales, el déficit cualitativo de vivienda es del 22,1% y cuantitativo del 10%. El 21,7% de su población se encuentra afiliada al régimen contributivo de seguridad social y en términos de seguridad y convivencia, la tasa de hurtos por cada cien mil habitantes a personas es de 41,8, de residencias el 30 y de vehículos 34,4.

En términos económicos, la subregión Norte con \$ 4.576 millones representa el 7,6% del valor agregado de todas las subregiones del Valle del Cauca. Los sectores de mayor importancia son la industria manufacturera con el 14%, el del cultivo de otros productos agrícolas el 12% y las actividades de servicios a las empresas el 11%. En relación con la capacidad fiscal, los municipios del norte del Valle tuvieron ingresos totales por valor de \$ 327.533 millones y egresos por \$ 325.673 millones, lo que dejó un superávit de \$ 1.860 millones. Cartago aportó el 34,6% de este monto con \$ 113.457 millones, seguido de Zarzal con el 10,1% que equivalen a \$ 33.142 millones. En esta subregión Norte sí predominan las transferencias nacionales en los presupuestos municipales, dado que once de sus dieciséis municipios se encuentran en esta situación (Alcalá, Ansermanuevo, Argelia, Bolívar, El Águila, El Cairo, El Dovio, La Victoria, Toro, Ulloa y Versalles).

En materia institucional, uno de sus municipios está en categoría cuarta (6,3%), otro en categoría quinta (6,3%) y los catorce restantes en categoría sexta (87,5%). Y en relación con la asociatividad territorial, Amvafuturo o G18 aglutinaron buena parte de los municipios de esta zona del Valle del Cauca.

- La subregión Pacífico está conformada por el Distrito Especial de Buenaventura que con su extensión de 6.785 km² -que supera el tamaño de departamentos como Risaralda, Atlántico, Quindío y el Distrito Capital de Bogotá- representa el 31% del territorio vallecaucano. No obstante, esta subregión solo posee el 9% de la población departamental (407.675 habs.). Estas personas representan el 11,9% de los indígenas, el 24,8% de los negros, mulatos y afros (la segunda mayor proporción del departamento) y el 6,6% de los raizales de todo el Valle del Cauca.

En el ámbito social, esta subregión posee un nivel de cobertura de educación media del 22,3%, una tasa de analfabetismo entre los mayores de 15 años del 9,2 y de mortalidad infantil de 27,6. En relación con el hábitat, el 98,5% de su población reside en la cabecera distrital, el déficit cualitativo de vivienda es de 43,2% y el cuantitativo de 11,2%. El 29,5% de su población se encuentra afiliada al régimen contributivo de seguridad social y en términos de seguridad y convivencia, la tasa de hurto a comercio por cada cien mil habitantes es de 42 y de secuestros de 1,5.

En términos económicos, la subregión Pacífico con \$ 3.642 millones representa el 6,1% del valor agregado de todas las subregiones del Valle del Cauca. Los sectores de mayor importancia son administración pública y defensa con el 15%, seguido de las actividades de servicios a las empresas y actividades inmobiliarias con el 14% cada uno. En relación con la capacidad fiscal, el Distrito de Buenaventura tuvo ingresos totales por valor de \$ 470.147 y gastos por \$ 492.886 millones, esto implica que hubo un déficit de \$ 22.739 millones. El presupuesto de Buenaventura está compuesto principalmente por recursos propios.

En relación con los recursos del SGR -que se convirtió en una fuente importante de recursos fiscales para las entidades territoriales que bajo el modelo de distribución de las regalías anterior no accedían a él porque no estaban en zonas de extracción o transporte de recursos no renovables- la subregión Pacífico ha sido la principal receptora de las regalías en términos absolutos y relativos durante el periodo 2007-2016. Entre 2007 y 2011 la subregión Pacífico recibió el 55,4% de los recursos anuales del SGR que llegaron a los municipios del Valle del Cauca, que representaron \$ 4.606.019 millones; mientras para el periodo 2015 – 2016, esta parte del departamento concentró el 88% de las regalías que entonces alcanzó un valor de \$ 39.678.721 millones. Esto implica que el resto de las subregiones, que son los 41 municipios restantes, se dividieron entre 2007 y 2011 el restante 44,6% de las regalías, que representaban \$ 3.704.325 millones; mientras para el periodo 2015-2016 recibieron solo el 11,9% de las regalías, que sumaban \$ 5.396.037 millones.

Esta distribución puede estar relacionada con el hecho de que Buenaventura, conjuntamente con la subregión norte del Valle, tiene los niveles más altos de NBI del departamento, y hay que recordar que ese es un criterio que le da mayor ponderación a un territorio para recibir regalías de manera directa y acceder a los fondos que integran el SGR.

En términos institucionales, el peso poblacional y la capacidad fiscal de Buenaventura lo ubican en la categoría primera y en relación con la asociatividad territorial, el Distrito hace parte del G11.

En síntesis, si se suman los ingresos de las subregiones Pacífico, Centro y Norte, se alcanza un monto de \$ 1.311.665 millones, el cual representa solo el 41,7% de los ingresos totales de la subregión Sur (\$ 3.146.110,8 millones), dando cuenta de los diferenciales fiscales existentes entre las subregiones, donde la Sur es la de mayor capacidad fiscal y la Norte la de menor, dejando a la Pacífico y Centro en un lugar intermedio, pese a que ambas muestran un déficit presupuestal.

En la actualidad, las subregiones del Valle del Cauca sirven principalmente para la realización de actividades de participación, capacitación o sensibilización en los procesos de formulación, implementación, seguimiento o evaluación de políticas, planes, programas o proyectos de carácter departamental, tales como la Visión Valle del Cauca al año 2032 y el POTD.

- Norte del Cauca: Esta subregión incluye a los municipios de Santander de Quilichao, Buenos Aires, Suárez, Padilla, Caldono, Villa Rica, Caloto, Guachené, Corinto Miranda, Toribío, Puerto Tejada, Jambaló y Morales, que en su conjunto tienen una extensión territorial de 4.116 km², tamaño similar al de la subregión Norte del Valle del Cauca (4.305 km²). Allí habitan 433.839 personas en total (cifra cercana a la de Buenaventura) que en su mayoría se reconoce como afro (42,4%), indígena (30,6%) y raizal (0,03%)^{174 175}.

En el ámbito social, el promedio de cobertura neta de la educación media es del 35%, la tasa de analfabetismo en mayores de 15 años es de 15,1 y La tasa de mortalidad infantil es de 20,4. En relación con el hábitat, el 40% de sus habitantes reside en las cabeceras municipales y el promedio de déficit cuantitativo de vivienda es 14 y cualitativo de 51,5. En relación con el aseguramiento social, solo el 28,4% de sus habitantes se encuentra afiliado

¹⁷⁴ El municipio de Guachené no se incluyó en el censo del año 2005 porque su creación se realizó en diciembre de 2006.

¹⁷⁵ DANE. Proyecciones de Población: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2005. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/Municipal_area_1985-2020.xls

al régimen contributivo de seguridad social. Esto implica que el empleo formal que podrían generar las empresas asentadas en esa zona, no lo toman sus habitantes sino los de otras zonas del país o que las empresas asentadas en esa zona son intensivas en capital humano o tienen altos niveles de tecnificación que provocan que requieran solo tangencialmente la intervención humana en sus procesos.

En términos de seguridad y convivencia, si el Valle del Cauca tiene altas cifras de violencia que se relacionan, en buena medida con su condición de corredor estratégico del narcotráfico hacia la zona rural de Buenaventura que funciona como punta de lanza hacia los mercados de la droga en el océano Pacífico (México y Estados Unidos principalmente), lo que lo convierte en un territorio disputado por los carteles y bandas de la droga e impacta las tasas de homicidio, extorsión, etc.; el norte del Cauca también ha sido una zona históricamente afectada por la violencia, donde están asentados prácticamente todos los actores del conflicto armado colombiano: La desaparecida guerrilla de las FARC, el ELN, los paramilitares o Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), los grupos que surgieron con la desmovilización de las AUC, tales como las “Águilas Negras” o “Los Rastrojos” y la delincuencia común.

Esto guarda relación con el hecho de que los cultivos ilícitos son una de las principales fuentes de financiamiento de estos grupos ilegales alzados en armas y el departamento de Cauca ofrece características climáticas, geográficas y ambientales que facilitan su reproducción y procesamiento¹⁷⁶. Asimismo, es una zona que, por el fácil acceso y cercanía con los departamentos de Nariño, Huila, Putumayo y la costa Pacífica, favorece el tráfico de drogas¹⁷⁷. Frente a este panorama, el norte del Cauca tiene un promedio de 57,6 homicidios por cada 100 mil habitantes, la tasa de hurtos a comercio es de 29,1 y la tasa de hurtos a personas por 100 mil habitantes es de 66,9.

En términos económicos, los catorce municipios del norte del Cauca generan conjuntamente \$ 4.233,1 millones de valor agregado, que si se compara con el de las

¹⁷⁶ En el departamento de Cauca, los cultivos de coca se ubican en el valle del río Patía entre las cordilleras Occidental y Central (municipios de Balboa, El Tambo, Mercaderes), en la Costa Pacífica (Guapi, Timbiquí), sobre la cordillera Occidental (Argelia), en el piedemonte de ésta misma (López de Micay) y en la base de la cordillera Central (municipios de Bolívar en la vertiente occidental y de Santa Rosa y Piamonte en la vertiente oriental), aunque también han tenido incidencia en municipios como Cajibío, Morales, Sotará, Suárez y Timbío. Los cultivos de amapola se concentran en La Vega, San Sebastián, Sotará y Bolívar. TRUJILLO, A; CALVACHE, L., y CHILITO, E. Mapa de Riesgo Electoral 2010-Cauca. Bogotá D.C: Misión de Observación Electoral-MOE, 2010. p. 30.

¹⁷⁷ *Ibíd.*, pp. 29-30.

subregiones del Valle es un valor superior al generado por la subregión Pacífico (\$ 3.642 millones) y muy cercano al de la subregión Norte (\$ 4575,7 millones); pero si se contrasta con el valor agregado de los principales municipios del Valle, se encuentra que es cercano al valor agregado de Palmira (\$ 4.514,6 millones), pero menor al de Yumbo (\$ 5.826,8 millones)¹⁷⁸. En términos fiscales, el norte del Cauca tuvo ingresos totales por \$ 335.888 millones y gastos por \$ 343.834 millones, lo cual deja un déficit de \$ 7.946 millones. De estos ingresos, Santander de Quilichao representa el 16,8% (\$ 56.391), seguido de Puerto Tejada 8,5% (\$ 28.690) y Miranda 8% (\$ 26.982).

Los sectores económicos de mayor importancia son la industria manufacturera, la construcción de edificaciones y las actividades de servicios a las empresas. Otros sectores económicos de importancia en el norte del Cauca son el cultivo de café, la extracción de materiales, la producción pecuaria y caza y la administración pública y defensa. En términos institucionales, el peso poblacional y la capacidad fiscal de los municipios del norte del Cauca ubican a doce de ellos en la categoría sexta (86%) y a dos en la categoría quinta (14%). Y en relación con la asociatividad territorial, la mayoría de los municipios del norte del Cauca hacen parte de la Asociación de Municipios del Norte de Cauca -Amunorca que existe desde el año 2001 y en 2019 emprendió la socialización y concertación del modelo de transformación de una asociación de municipios a una RPG, para lo cual cuenta con el apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana -GIZ y una delegación de la Unión Europea.

7.3. Conclusiones de la tercera parte

¿Por qué la LOOT tomó tanto tiempo e intentos para ser expedida? A la luz de la teoría bourdiana podría decirse que la principal razón es que tenía el potencial de afectar estructuralmente las relaciones y posiciones de los agentes en el campo de poder estatal colombiano. Por ello, cuando finalmente se expidió -o podría decirse que gracias a ello se expidió- resultó siendo un compendio de generalidades con pocas pretensiones de tener efectos prácticos. Bajo esta lógica se estructuraron los esquemas asociativos y se revivieron los planes de ordenamiento departamental, así como se difirió la reglamentación de asuntos tan importantes como la conversión de las regiones, provincias y territorios

¹⁷⁸ Del total del valor agregado generado en el norte del Cauca, cuatro municipios representan el 71,2% de este monto: Caloto con el 25,2% (\$ 1068,5 millones), Santander de Quilichao con el 23,9% (\$ 1013,8 millones), Miranda (11,8%) y Puerto Tejada (10,2%).

indígenas en entidades territoriales. No obstante, podría decirse que la LOOT sí propició una discusión nacional sobre la pertinencia y los efectos de la ruptura en más de mil pedazos del ordenamiento territorial del país que generó el modelo de los POT municipales/distritales.

De igual manera, pese a que en la LOOT se manifiesta que el ordenamiento territorial en Colombia es para promover el aumento de la capacidad de descentralización, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno nacional hacia el nivel territorial pertinente, lo que en la práctica hace es reforzar el carácter dominante del Gobierno nacional en el campo de poder estatal. Por ejemplo, los contratos plan se negocian principalmente “con cargo” a los presupuestos de las entidades nacionales, acompañados de una contrapartida de los entes territoriales, y su ejecución no recae en los territorios solicitantes, sino en una gerencia que se define desde Bogotá y se paga por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -Fonade. De igual manera, los esquemas territoriales tienen una capacidad institucional tan reducida que es muy difícil que superen la lógica de los proyectos para demostrar que son idóneos para asumir competencias de más largo aliento que el Gobierno nacional pudiera descentralizar en ellos en el marco del Plan Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas.

De otro lado, el acceso a los recursos de los fondos del SGR se hace bajo la lógica de subsidio a la demanda, para lo que es necesario, por una parte, contar con la capacidad para estructurar técnicamente proyectos, que por lo general, solo tienen las administraciones de ciudades intermedias o grandes, por lo que este mecanismo puede terminar profundizando las brechas territoriales en el acceso a recursos de inversión o también puede provocar que las administraciones con mayor capacidad se asocien con otras de menor capacidad, con el propósito de instrumentalizar el enfoque regional para asegurar su propio acceso al capital fiscal, dejándole beneficios residuales a sus socios.

De igual manera, el esquema de los OCAD del SGR es eminentemente político, por ello, el acceso a los recursos de ese sistema no requiere solo la capacidad técnica, sino el capital social y político para realizar cabildeo y mover voluntades de los agentes que toman decisiones, que en un “campo administrativo” tan poco institucionalizado como el colombiano, está fuertemente ligado con apegos o adhesiones primarias.

Pese a las deficiencias del modelo de esquemas asociativos, estos son un nuevo actor en el diseño institucional colombiano, lo cual genera grandes retos en materia de coordinación institucional, incrementando los riesgos de conflictos de competencias y/o duplicidad de funciones. Hay que destacar, en consonancia con lo manifestado por Ibarra¹⁷⁹, que los departamentos como niveles meso de gobierno que tienen una mayor tradición que los esquemas asociativos, aún siguen siendo institucionalmente débiles en su capacidad de inversión y coordinación en la prestación de servicios, lo cual los mantiene en una situación de ilegitimidad e ingobernabilidad. Esto no arroja buenas perspectivas sobre el futuro de las figuras territoriales más recientes y menos vinculantes, que encuentran resistencia en las mismas administraciones departamentales, en tanto vulneran su competencia de intermediación entre los municipios y el Gobierno nacional.

En consideración de lo anterior, es importante destacar que cuando la OCDE revisó la capacidad de las regiones de Colombia para mejorar la equidad y la productividad, expresó lo siguiente: “Actualmente existen multitud de unidades territoriales distintas con diferentes propósitos, por lo que resulta necesario racionalizar la gestión de la política de desarrollo regional y delimitar con mayor claridad las responsabilidades (...)”.¹⁸⁰ Así que frente al carácter general de la LOOT se hace necesario reglamentar o definir con mayor claridad el papel de los nuevos esquemas de asociación y actualizar el de las propias entidades territoriales teniendo en cuenta este nuevo actor, de tal forma que se complementen y no compitan entre sí, en especial, cuando resulta innegable que el modelo centralista del Estado colombiano, el cual se ha venido reforzando en los últimos años, y el débil rol que juega el ámbito subnacional, en particular de los gobiernos departamentales, limitan la capacidad de respuesta estatal a las dinámicas económicas y sociales transnacionales con las cuales los territorios interactúan de manera directa o con menos restricciones desde el proceso de liberalización y apertura económica que se inició desde finales de la década de 1980.

Por otra parte, tomando como referencia las posiciones de los agentes e instituciones relacionadas con el campo del poder estatal colombiano a nivel nacional que se presentaron en la Figura 2 y con base en la explicación que se dio de las características de los esquemas

¹⁷⁹ IBARRA, Jairo. Reflexiones sobre el Ordenamiento Territorial en Colombia. En: Revista Justicia Juris. Septiembre, 2017. vol. 7, p. 37-45.

¹⁸⁰ OCDE. Colombia. Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo: Colombia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2015. p. 11.

asociativos territoriales en esta parte del documento, la Figura 5 muestra qué posición ocupa cada una de estas nuevas figuras en la organización estatal colombiana. Así, por ejemplo, si se definieran las condiciones mediante las cuales las regiones y provincias se pudieran convertir en entidades territoriales, tal como lo permite la Constitución de 1991, sus líderes tendrían prerrogativas muy similares a las de los alcaldes de ciudades capitales, porque podrían, entre otras cosas, ser elegidos mediante votación popular y contar con recursos del PGN, lo cual los ubicaría en el cuadrante 1 donde se encuentran los agentes e instituciones con un alto capital político y económico (fiscal)¹⁸¹.

Otra situación sería la de las áreas metropolitanas porque tienen un carácter administrativo que jerárquicamente es inferior a una entidad territorial, por ello se ubicarían en el cuadrante 2, lo que quiere decir que tienen alto capital político y bajo capital fiscal. El resto de esquemas asociativos, al no contar con recursos de la Nación ni poder generar gastos de funcionamiento de los presupuestos de sus miembros, se convierten en iniciativas contingentes para la gestión de contratos plan y recursos del SGR.

¹⁸¹ A finales del año 2017, se radicó en el Senado de la República el Proyecto de Ley de Regiones (PL 182-2017) que señala el proceso que le permitiría a las RAP convertirse en entidades territoriales o RET, habilitando la asignación de recursos del PGN y del SGR para su funcionamiento; así como crea la figura del gobernador y la asamblea regional que serían designados mediante elección popular. Cepeda, E., & Serpa, H. Proyecto de Ley 182 de 2017: Proyectos de Ley Radicados 2017-2018: Congreso de la República de Colombia. 2017. Disponible en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2017-2018/1071-proyecto-de-ley-182-de-2017>. Luego de su aprobación en el Senado y la Cámara, desde finales de 2018 este proyecto está en conciliación para pasar a sanción presidencial.

Figura 5. Espacio de las posiciones sociales relacionadas con los capitales político y económico o fiscal con los esquemas asociativos



Fuente: Elaboración propia.

En relación con el Valle del Cauca, se encontró que la mayoría de los esquemas asociativos que surgieron en este departamento no superan los cinco años de existencia; de hecho, tres de ellos ni siquiera llegaron a formalizarse. Igualmente, se corroboró que la asociación de municipios es el esquema de integración más usado y que figuras como la RAP -que la LOOT desarrolló en algunos temas- se abren paso en este ámbito, pese a que no sucede lo mismo con las PAP y las RPG porque su conformación, funcionamiento y financiación aún no resultan lo suficientemente claros como para ser consideradas una opción atractiva o viable de asociación.

También resultó notoria la influencia del modelo de subregiones en las iniciativas de asociación del Valle, así como las diferencias de la situación social y económica existente entre ellas, donde la Sur posee de lejos las mejores condiciones por incluir a municipios como Cali, Palmira y Yumbo, mientras la Norte tiene las condiciones más precarias, dejando a las subregiones Pacífico y Centro en un lugar intermedio, pese a que ambas muestran un

déficit presupuestal. Por ello, el SGR se convirtió en una fuente importante de recursos de inversión, sobre todo para las subregiones Pacífico y Norte porque son territorios con altos niveles de NBI. No obstante, como a los recursos del SGR también se accede mediante la presentación de proyectos a sus fondos -con mayores posibilidades de éxito si estas iniciativas tienen un carácter regional-, se ha dado un incentivo para que los municipios con mayor capacidad de formular proyectos se asocien con otros de menor. Faltaría ver qué tanta equidad hay en el acceso a los beneficios resultantes de los proyectos construidos bajo esta lógica.

Finalmente, en relación con el conjunto de la aglomeración urbana que llega hasta el norte del Cauca, se puede ver que la variable étnico-racial, las altas cifras de violencia y los recursos del SGR son asuntos de importancia; también, que la presencia del sector industrial atraído por las condiciones de la Ley Páez sí ha impactado el tejido productivo del norte del Cauca, pero no fiscal en las administraciones municipales porque la mayoría de ellos siguen dependiendo principalmente de las transferencias de la Nación; asimismo, si se revisa el bienestar de la población, llama la atención que no sean mayores los niveles de afiliación al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social, lo que daría a entender que el empleo formal que podrían generar las empresas asentadas en esa zona, no lo toman sus habitantes sino los de otras zonas del país o que las empresas asentadas en esa zona son intensivas en capital humano o tienen altos niveles de tecnificación que provocan que requieran solo tangencialmente la intervención humana en sus procesos.

CUARTA PARTE: EL CASO DE LA REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL G11 - RPG DEL G11

8. CREACIÓN DEL G11: UN NUEVO ALCALDE DE CALI CON AMPLIO CAPITAL SOCIAL, POLÍTICO Y CULTURAL LLEGA A BUSCAR CAPITAL FISCAL

El 30 de octubre de 2011, Rodrigo Guerrero Velasco es elegido alcalde de Cali para el periodo 2012 – 2015 con el apoyo del movimiento político¹⁸² “Guerrero Alcalde”. El nuevo mandatario de los caleños era un médico de 73 años con una amplia y reconocida trayectoria en el ámbito académico, filantrópico, político y administrativo, que superaba la órbita local¹⁸³. Esposo de María Eugenia Carvajal de Roux, descendiente directa de la familia fundadora y propietaria de uno de los conglomerados empresariales más importantes del Valle del Cauca y el país: Carvajal S. A¹⁸⁴, había sido alcalde de Cali en el periodo 1992 – 1994 en representación del partido Conservador.¹⁸⁵

¹⁸² Según la Ley 130 de 1994, un movimiento político es una asociación de ciudadanos constituida libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones. Un partido político, por su parte, es una institución permanente que tiene por objeto acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 130. (23, marzo) de 1994. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1994. Nro. 41.280, artículo 2°.

¹⁸³ En lo académico, se le reconocía a nivel internacional como el precursor de la epidemiología de la violencia, campo en el cual contaba con un doctorado en epidemiología de la Universidad de Harvard. Asimismo, se había desempeñado como profesor, investigador, decano de la Facultad de Salud, rector y miembro del Consejo Superior de la principal institución de educación superior del suroccidente colombiano, la Universidad del Valle. También había sido presidente de la Fundación Carvajal, una entidad sin ánimo de lucro desde la que desarrolló un programa que capacitó a miles de microempresarios y tenderos de Cali. Desde el año 2000 presidía la junta directiva de la Corporación Vallenpaz, organización que apoya la reinserción y desarrollo de familias campesinas que viven en zonas de conflicto de los departamentos de Valle, Cauca y Nariño y cuyo centro de trabajo es el llamado “Distrito de Aguablanca”, término con el cual se agrupa a las comunas 13, 14 y 15 del oriente de Cali, en las cuales habitan las personas con menos recursos económicos de esta ciudad.

¹⁸⁴ REVISTA DINERO. Manuel Carvajal Sinisterra: Revista Dinero [online], diciembre 199 [citado junio 10 2018].

¹⁸⁵ Pese a que oficialmente se asegura que Guerrero ganó su primera candidatura con el partido Conservador, hay que precisar que realmente fue mediante un movimiento cívico de coalición de varios partidos, liderado por el ex ministro Rodrigo Lloreda, quien también era de tendencia conservadora. Esto lo convierte en el primer alcalde de elección popular de Cali que salió vencedor del proceso por fuera del bipartidismo imperante hasta entonces. PINTO, M. Mecanismos en la transformación política en Cali: fragmentación partidista, electorado cambiante y responsabilidad política (1988-2007). Revista Estudios Políticos, 2011. 15-38 p. (39); SILLA VACÍA. Rodrigo Guerrero Velasco: Quien es quién: Silla Vacía, 2016. Disponible en: <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/rodrigo-guerrero-velasco>

Durante su primera administración creó el programa integral para combatir la violencia urbana denominado Desepaz (Desarrollo, Seguridad y Paz), el cual ha sido adoptado en varias ciudades y países del mundo. Previamente había sido director del Hospital Universitario del Valle “Evaristo García”, mejor conocido como HUV, la institución prestadora de salud de mayor complejidad del suroccidente de Colombia; secretario de salud de Cali; director del programa de inversión social del Plan Colombia en zonas de conflicto y consultor en asuntos sociales. Entre 2007 y 2011 fue concejal de esta ciudad por el partido Conservador.¹⁸⁶

De acuerdo con la Silla Vacía¹⁸⁷ Guerrero renunció a su cargo como concejal el 14 de marzo de 2011 para aceptar la propuesta del presidente Juan Manuel Santos de manejar un programa similar a Vallenpaz, que buscaba la reinserción de familias campesinas mediante actividades agrícolas. Sin embargo, luego también abandonó este requerimiento porque aceptó la solicitud de varios de sus amigos (pertenecientes a los sectores gremial y productivo) de lanzarse a la Alcaldía de Cali, lo cual ocurrió a pocos meses del día de las elecciones, imposibilitándole su postulación por el partido Conservador dado que este ya tenía su propio candidato y no quedaba tiempo para realizar consultas internas que cambiaran esta decisión; por ello, optó por avalar su aspiración por firmas.

Guerrero se presentó ante el electorado como la alternativa para acabar con uno de los problemas estructurales de la ciudad: “el divorcio entre la clase empresarial y la clase política”.¹⁸⁸ En relación con esto, él manifestó en una entrevista lo siguiente: “El sector empresarial me ha apoyado y yo les he insistido en que no se puede desentender de la política. Siempre les recuerdo la frase de Manuel Carvajal de que no puede haber empresa privada sana, en un medio político enfermo, que tienen que preocuparse por el desarrollo

¹⁸⁶ “(...) la votación de Rodrigo Guerrero para ser elegido concejal fue de 12.833 votos, la mayoría en la comuna 19 donde logró 2.814 votos, pero también tuvo una votación significativa en las comunas 2, 3, 7 y 17, todas de estratos altos. En cambio, la votación en los sectores populares fue mínima”. SILLA VACÍA Op. Cit.

¹⁸⁷ [Anónimo]. Rodrigo Guerrero Velasco. La Silla Vacía [online], septiembre 2016 [citado 10 septiembre 2018].

¹⁸⁸ MONTERO, D. La aspiración de Rodrigo Guerrero baraja de nuevo la campaña para la Alcaldía de Cali. La Silla Vacía [online], junio 2011 [citado 10 septiembre 2018].

político de la región, no es solo dar plata en víspera de las elecciones, sino comprometerse”.¹⁸⁹

El programa de gobierno de Rodrigo Guerrero como candidato se tituló: “Cali incluyente y de oportunidades”¹⁹⁰; giraba en torno a la población -es la segunda palabra de mayor uso en ese documento luego de “municipios”- especialmente aquella considerada “vulnerable” (afrodescendiente, desplazada, discapacitada y cabeza de hogar) que requería de mecanismos de “inclusión social” para insertarse a la dinámica económica de la ciudad.¹⁹¹ Es importante resaltar que el tema regional y del ordenamiento territorial, alrededor de los cuales gira la presente investigación, no constituían ejes del programa de gobierno de Rodrigo Guerrero.

De hecho, términos como “región, regional, regionales, regiones, metrópoli, municipio o ciudad-región” se usaron solo veintiún veces en un documento con más de nueve mil palabras y la mención a alguno de los municipios vecinos de Cali, que luego haría parte del G11, se hizo en solo catorce ocasiones; once de ellas a Buenaventura para hacer referencia a las cifras de este distrito en materia de desplazamiento, violencia urbana y presencia de cultivos ilícitos¹⁹². Y en relación con la LOOT (Ley 1454 de 2011), se hace referencia a ella como un instrumento para que los diversos niveles del Estado adelanten de manera coordinada, acciones para enfrentar el alto flujo migratorio que llega a Cali por la situación de violencia y precariedad económica que se vive en la región Pacífico.

Rodrigo Guerrero se impuso sobre otros ocho candidatos con el 42,7% de la votación, equivalente a 245.016 votos, en una ciudad con 1.474.525 personas habilitadas para votar (Registraduría, 2011). Los medios de comunicación registraron este hecho como el regreso de las élites a la administración municipal, con expresiones como: “De paso, Rodrigo Guerrero le puso fin al mito según el cual los candidatos considerados de la élite siempre

¹⁸⁹ MARTÍNEZ, D. Rodrigo Guerrero, el hombre que quiere recuperar el alma de los caleños. Revista Acción Versión Digital: Revista Acción: Cámara de Comercio de Cali. [online], 2013.

¹⁹⁰ En Colombia, los candidatos a la presidencia, gobernación y alcaldía municipal o distrital deben acompañar su inscripción ante el organismo electoral con un programa de gobierno que contenga sus propuestas, el cual se convierte, si resultan electos, en una de los principales insumos para la construcción del respectivo plan nacional, departamental y municipal/distrital de desarrollo, que hace las veces de hoja de ruta de toda su administración.

¹⁹¹ GUERRERO, R. "Cali incluyente y de oportunidades". Propuesta de Programa de Gobierno: Secretaría de Salud de Cali, 2011. p. 15.

¹⁹² *Ibíd.*, p. 26.

perdían frente a populistas bendecidos por el distrito de Aguablanca”.¹⁹³ También hay que destacar que Guerrero salió elegido como alcalde de Cali con la votación más alta desde que las autoridades locales empezaron a ser elegidas por votación popular.

En esta ocasión, Guerrero recibió la Alcaldía de Cali de manos de Jorge Iván Ospina, otro médico, exdirector del HUV e hijo de un líder asesinado del M-19, que fue un movimiento guerrillero predominantemente urbano. Ospina dejaba la administración de la ciudad con una alta favorabilidad y su gestión se caracterizó, entre otras cosas, por retomar las grandes inversiones en modernización de la infraestructura vial y el amoblamiento urbano mediante el paquete de 21 “megaobras”¹⁹⁴, luego de quince años de aplazamientos debido a las restricciones presupuestales impuestas por sucesivas pignoraciones de los recursos de las administraciones de turno.

No obstante, estas obras se fueron quedando desfinanciadas y a Rodrigo Guerrero le correspondía darles continuidad. Adicionalmente, la puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Occidente (SITM MIO) se había convertido en un lunar de las últimas administraciones que tendría que consolidar la administración de Guerrero.¹⁹⁵ Refiriéndose al estado de la administración municipal a su llegada, Guerrero manifestó lo siguiente en una entrevista:

Encontrar la Administración Municipal descuadrada, sin proyectos y sin recursos. Estábamos en una situación financiera complicada, con proyectos en los que la administración se había comprometido, pero desfinanciados. Decidimos que el compromiso no era del alcalde anterior sino de Cali, asumimos el compromiso y conseguimos los recursos.

¹⁹³ REVISTA SEMANA. Un alcalde Guerrero. [online]. Semana, 30 de octubre de 2011. [consultado 10 de septiembre de 2018]. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/un-alcalde-guerrero/248690-3>

¹⁹⁴ Entre las 21 “megaobras” se encontraban nuevas avenidas, puentes, colegios, parques y zonas verdes de diversa magnitud, cuyo costo era de \$1,1 billones (\$869,9 mil millones de valorización, \$88,9 mil millones de la Alcaldía y \$160 mil millones de las Empresas Municipales de Cali -Emcali), fue el principal referente de la administración de Ospina en materia de infraestructura CALI, CÓMO VAMOS. Informe de Calidad de Vida en Cali, 2011. Cuatro años de la Administración de Jorge Iván Ospina, 2012. 86 p.: Disponible en: https://docs.wixstatic.com/ugd/ba6905_7ced36ecd5b24b6e962430f865254c37.pdf

¹⁹⁵ REVISTA DINERO. Rodrigo Guerrero, alcalde de Cali 2012-2015 [online]. Diciembre 2011 [citado 10 septiembre 2018].

Esa desfinanciación ha sido lo más difícil, no ha habido recursos para nada. Le hago esta comparación: la Subsecretaría para Igualdad de Género en Bogotá tiene recursos de libre disposición por \$150.000 millones, nosotros, este año, si nos va bien, para toda la Alcaldía tendremos unos \$130.000. Eso le da la proporción de la situación en la ciudad¹⁹⁶.

Adicionalmente, Guerrero recibió a Emcali EICE ESP¹⁹⁷, principal fuente de rentas de la administración municipal, intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, lo que en la práctica implicaba que su gestión se encontraba en manos del Gobierno nacional pese a ser propiedad del Municipio de Cali y sus utilidades no eran transferidas a la administración municipal, sino que debían destinarse primero al cumplimiento de las obligaciones que tenía con sus acreedores. Este panorama financiero mostraba la necesidad imperativa de esta nueva administración de mejorar los recaudos y gestionar nuevos recursos para cumplir con los compromisos que heredaba y los nuevos que había adquirido en campaña.

8.1. Posesión de Rodrigo Guerrero y de los mandatarios de las subregiones sur y Pacífico del Valle del Cauca para el periodo 2012 - 2015

El 1° de enero de 2012 se posesiona por segunda vez Rodrigo Guerrero como alcalde de Cali. En su discurso, les hizo el siguiente llamado a los mandatarios de ocho municipios vecinos:

¹⁹⁶ MARTÍNEZ, D. Op. cit., 2013.

¹⁹⁷ EMCALI es una empresa estatal del orden municipal, creada en 1931, que presta los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y telecomunicaciones. Su intervención en el año 2000 fue producto de la inminencia de que dejara de prestar alguno de estos servicios como consecuencia de la deuda que mostró la siguiente dinámica incremental: Entre 1992 y 1994 (Rodrigo Guerrero Velasco): 101.000 millones; 1995 (Mauricio Guzmán): 157.000 millones; 1996 (Mauricio Guzmán): 400.000 millones; 1998 (Ricardo Cobo Lloreda): 635.000 millones; 2003 (John Maro Rodríguez): 560.000 millones, como consecuencia de múltiples actos de corrupción, entre ellos, los sobrecostos en la construcción de la Planta de Tratamiento de aguas Residuales (PTAR) en el río Cauca y la construcción de la Planta de Tratamiento de Puerto Mallarino, que convierte en agua potable las aguas del río Cauca, a pocos kilómetros del lugar en el que se vierten las aguas negras, generando inmensos sobrecostos en la potabilización del agua; participación en la construcción de tres generadoras de energía a través de gas y vapor (Termoemcali, Termopacífico y Termocauca) que nunca fueron sostenibles económicamente. PINTO, Op. Cit., p. 24.

Hoy invito a los caleños y a los ciudadanos, a los alcaldes de Buenaventura y Dagua, de Candelaria, Palmira y La Cumbre, de Yumbo y Jamundí, a unirnos y a comprometernos en los proyectos de desarrollo regional, anclados en el privilegio geográfico de la ruta que enlaza a América del Sur con ese Oriente donde brilla hoy el sol de la prosperidad mundial.¹⁹⁸

No obstante, según lo manifiesta Esperanza Forero, secretaria de Planeación de Palmira, esta no era la primera vez que Rodrigo Guerrero hacía referencia o adelantaba alguna gestión relacionada con la integración regional para su segundo periodo como alcalde de Cali, porque él previamente “(...) lo había conversado con los que en su momento eran los candidatos a la alcaldía de los municipios vecinos y una vez fueron electos esos alcaldes, pues, era algo que ya estaba programado y que cuando se posesionó dio inicio a todo el proceso. Ya estaba de acuerdo el alcalde de Palmira, el alcalde de Yumbo, de Jamundí (...) bueno, en ese momento entran ocho: Candelaria, Dagua, Buenaventura etc. Él ya tenía conversado todo eso”.¹⁹⁹

La primera persona que le habló a Rodrigo Guerrero sobre la posibilidad de conseguir recursos del Gobierno nacional mediante la suscripción de un contrato plan fue César Lemos Posso. Sobre esto, el mismo Guerrero manifiesta: “(...) le cuento aquí y que nadie me escuche- que no le creí ese cuento. Yo no sabía de esos recursos y César ya los conocía. Pero, entonces, dije: ‘vamos a conocerlos’. Entonces, nos fuimos entusiasmados todos, yo de primero, por el potencial que vislumbré para el desarrollo de la región”²⁰⁰.

De esta manera, el nuevo alcalde de Cali nombró a César Lemos Posso como su asesor para la integración regional. Lemos Posso es abogado de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y especialista en Derechos Humanos y Políticas, así como en Derecho Notarial y Registral. Fue alcalde de Pradera (Valle) -municipio del cual es oriundo- y también se desempeñó durante varios años como notario Sexto en Cali. Fue asesor del Ministerio de Justicia, hizo parte del equipo de Álvaro Gómez Hurtado -figura destacada del partido Conservador colombiano- en la Asamblea Nacional Constituyente. Igualmente, se

¹⁹⁸ RPG DEL G11 y COMFANDI. G11 camino para la competitividad regional. Cali: Imprenta Departamental del Valle del Cauca, 2015. p. 11.

¹⁹⁹ FORERO, E. Entrevista para el trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)". Cali, Colombia. 2018.

²⁰⁰ RPG DEL G11 y COMFANDI. Op. Cit.

desempeñó como coordinador de Desarrollo Económico y Competitividad del Corpes de Occidente, consultor de Naciones Unidas y miembro de las juntas directivas de la ESAP, Acuavalle y de la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología del Pacífico.

Es así como Lemos manifiesta que, en la primera mitad de enero de 2012, Guerrero realizó un almuerzo-taller en el salón del Consejo de Gobierno de la Alcaldía de Cali con los alcaldes de los siete municipios vecinos mencionados en su discurso de posesión (Buenaventura, Dagua, Candelaria, Palmira, La Cumbre, Yumbo y Jamundí). “En ese espacio expusieron con claridad lo que pensaban del proceso de integración y los puntos que veían complicado. Era evidente la falta de confianza en el proceso, pero se tomaron decisiones importantes, se acordaron criterios para gobernar el proceso hacia el futuro, se definieron seis ejes temáticos que son transversales del programa y se acordaron algunas iniciativas puntuales que ellos querían proponer desde el comienzo”, afirmó Lemos a RPG del G11 & Comfandi^{201 202}.

Después vino un ciclo de talleres, en los que, según Lemos, participaron 95 servidores públicos, todos integrantes de los gabinetes municipales, del Gobierno nacional y de instituciones como la CVC, el Sena, entre otros. Posteriormente, se realizaron talleres con la sociedad civil, en los que participaron 85 instituciones, que a la postre determinaron una Matriz de Proyectos. No obstante, este proceso aún no despertaba confianza o interés en todos los actores involucrados, en especial, en los alcaldes. Al respecto, Esperanza Forero, manifiesta lo siguiente cuando a la Alcaldía de Palmira llegaban invitaciones de Cali para participar en las actividades iniciales de integración regional:

Al principio no había mucha conciencia y ese fue un trabajo que me tocó a mí porque cuando yo le decía (a Ritter López, alcalde de Palmira): "Alcalde, tenemos una reunión de tal cosa, voy para Cali porque tenemos una reunión con César Lemos para la integración, para mirar tal tema" él me decía que no fuera, me decía: "¿usted para

²⁰¹ RPG DEL G11 y COMFANDI. Op. cit., 95.

²⁰² Sobre César Lemos, Roy A. Barreras, concejal de Cali entre los años 2012-2015 y director del Departamento de Planeación del Valle desde 2016, manifestaría lo siguiente: “(...) este grupo (G11) era liderado por César Lemos, quien no era un jugador político que pudiera interlocutar de manera eficiente con los concejales para lograr que el proyecto saliera (porque) era un desconocido para los políticos; permanecía encerrado en una oficina, era técnico, excesivamente discursivo y poco pragmático”. BARRERAS, R. Entrevista para el trabajo de investigación: “Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)”. Cali, Colombia. 2018.

qué va ir allá a perder el tiempo? solucionemos los problemas nuestros".²⁰³

Pese a ello, el 11 de abril de 2012, los alcaldes de los ocho municipios mencionados, formalizaron su compromiso con el Programa de Integración y Desarrollo Territorial promovido desde la Alcaldía de Cali, mediante la suscripción del “Acuerdo de integración para el desarrollo territorial o Acuerdo del río Cauca” en el Puente del Comercio, el cual atraviesa el río Cauca para comunicar a Cali y Palmira. Este acuerdo de integración tenía por objeto: “Formalizar la coordinación de los procesos de concertación, planificación, cogestión y ejecución de las iniciativas priorizadas”²⁰⁴ en la Matriz de Proyectos que se presenta en Anexo A.

De manera específica, los firmantes se comprometían a: 1. Socializar y gestionar con los Concejos Municipales la incorporación de las iniciativas regionales concertadas y priorizadas a los planes de desarrollo municipal dentro de la agenda regional y del proceso de integración para el desarrollo socioeconómico de la subregión. 2. Promover la articulación y armonización de los planes de ordenamiento territorial para que las temáticas y soluciones y, en general, el tema del ordenamiento del territorio sea abordado en forma integral. 3. Promover, gestionar y ejecutar conjuntamente las iniciativas planteadas en la agenda. 4. Acordar y ejecutar mecanismos de institucionalización y formalización que permitan articular y sumar esfuerzos con los diferentes niveles del gobierno tanto nacional como departamental y con las diferentes manifestaciones del sector privado para comprometer los recursos que permitan hacer realidad las iniciativas de la agenda regional.

Igualmente, se definió que este proceso de integración estaría en cabeza de una Junta de Alcaldes. A esta Junta se le asignaron, entre otras, las siguientes funciones: 1. Decidir las gestiones necesarias para formalizar, gestionar y ejecutar la agenda regional de iniciativas. 2. Articularse con el Gobierno nacional, en cumplimiento con los lineamientos prescritos en el Plan Nacional de Desarrollo y 3. Priorizar iniciativas adicionales para que hagan parte de la agenda regional²⁰⁵. También se creó un Comité Técnico como el organismo de apoyo encargado de operativizar las decisiones de la Junta de Alcaldes. Este Comité estaría integrado por un delegado de cada uno de los alcaldes.

²⁰³ FORERO, E. Entrevista para el trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)". Cali, Colombia. 2018a.

²⁰⁴ G8. Acuerdo de integración para el desarrollo territorial de los municipios de Buenaventura, Candelaria, Dagua, La Cumbre, Jamundí, Palmira, Santiago de Cali y Yumbo. Cali, 2012. p. 2.

²⁰⁵ *Ibíd.*, p. 3.

8.2. Elección atípica de un nuevo gobernador del Valle del Cauca

Mientras el proceso de integración entre los municipios del sur del Valle del Cauca avanzaba, la Gobernación de este departamento continuaba sumida en una crisis política e institucional que había iniciado en el año 2010 con la destitución de Juan Carlos Abadía -gobernador electo para el periodo 2008-2012- y que tenía un nuevo capítulo en 2012 con la destitución de Héctor Fabio Useche -gobernador electo para el periodo 2012-2015. Esta situación terminó con la convocatoria a la elección atípica de un nuevo gobernador para el Valle del Cauca, que se realizó hacia la segunda mitad del 2012 y en la que resultó elegido Ubeimar Delgado Blandón, con el mayor nivel de abstención electoral en toda la historia de este departamento.

Delgado es un hombre de extracción campesina que nació el 15 de octubre de 1952 en el corregimiento cafetero de Salónica, municipio de Riofrío (Valle del Cauca). Hijo de una maestra de escuela y un carpintero. A los siete años de edad llegó al barrio Santa Elena en Cali, en cuya Junta de Acción Comunal haría su primera incursión en política. Posteriormente, con 23 años, fue elegido presidente del Comando de Juventudes Conservadoras de Cali. Durante su época de estudiante empezó a trabajar en la Gobernación del Valle y luego fue a trabajar como auditor de la Contraloría Departamental. Después fue nombrado en Emcali, estudió derecho en la Universidad Libre de Cali, pero nunca se graduó.

Luego de dejar su cargo en Emcali se dedicó por casi una década a sus negocios particulares para finalmente decidirse por la política y lanzarse al Concejo de Cali, en el que fue elegido en 1992 y reelecto en 1994. En 1998 logró un escaño en la Cámara de Representantes y repitió en 2002. En 2007 decidió no lanzarse a las elecciones legislativas y heredar su curul a su hermano César Tulio Delgado. La razón nunca fue retirarse de la vida política sino precisamente lo contrario: lanzarse a la Gobernación del Valle para las elecciones de 2012²⁰⁶.

²⁰⁶ EL PAIS. Tres municipios del Valle del Cauca lograron sanear sus finanzas. [online], agosto 2012. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/economia/tres-municipios-del-valle-del-cauca-lograron-sanear-sus-finanzas.html>; SILLA VACÍA. Ubeimar Delgado: Quien es quién. [online], 25 de octubre 2018. Disponible en: <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/ubeimar-delgado-blandon>

Ubeimar Delgado llegó a la Gobernación del Valle como el abanderado de la “Unidad Nacional”²⁰⁷ en el Valle del Cauca” y con un programa de gobierno titulado “Hagámoslo bien”, el cual contenía 27 principios, cada uno de ellos desarrollado por un conjunto de propuestas en las que se destacaba la necesidad de articulación con el Gobierno nacional y el fortalecimiento de la capacidad de la Gobernación y los municipios vallecaucanos en la gestión de proyectos para la consecución de recursos que permitieran enfrentar la delicada situación financiera en la que se encontraba el departamento²⁰⁸. Para ello, menciona frecuentemente las regalías y la cooperación, pero no se hace ninguna referencia a los contratos plan ni a la configuración de esquemas asociativos, diferentes a la RAP Pacífico, para el acceso a nuevos recursos.

Mientras se definía la suerte de Héctor Fabio Useche como gobernador del Valle del Cauca, durante el primer semestre de 2012 siete administraciones departamentales del país adelantaban negociaciones con el Gobierno nacional para suscribir contratos plan “pilotos o pioneros”, en los cuales concurrían recursos de la Nación, las administraciones territoriales y, en algunos casos, el sector privado. De esta manera, la Gobernación de Nariño gestionó \$ 1.5 billones; las Gobernaciones de Chocó, Antioquia y Córdoba \$ 1,02 billones; la Gobernación del Cauca \$ 623 mil millones²⁰⁹ para su zona norte y la Gobernación de Boyacá \$ 739 mil millones. Otros dos contratos plan empezaron a ser

²⁰⁷ Por Unidad Nacional se designó a la coalición partidista que Juan Manuel Santos impulsó como candidato presidencial y que luego concretó como presidente de la República, alrededor de los siguientes diez puntos: 1. Trabajo, trabajo y más trabajo; 2. Prosperidad democrática para todos; 3. Consolidar la política de Seguridad Democrática y fortalecer la seguridad ciudadana; 4. Transparencia y cero corrupción; 5. Buen Gobierno. Administración pública eficiente, eficaz, descentralizada, participativa y responsable, en todos los niveles. Trabajo conjunto con el liderazgo local para el desarrollo de las regiones.; 6. Institucionalidad democrática; 7. Justicia y cero impunidad; 8. Agenda urbana y rural; 9. Medio Ambiente y 10. Relaciones Internacionales. Los integrantes de la Unidad Nacional eran los partidos de la U, Conservador, Liberal y Cambio Radical VALBUENA, J. 10 propósitos para la unidad nacional: El Tiempo, 2010. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4001730>.

²⁰⁸ La Gobernación del Valle ya se había acogido a la Ley 550 o “Ley de quiebras” que implica restricciones en el manejo presupuestal, dado que se debe priorizar el pago de las acreencias y contar siempre con el visto bueno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en materia presupuestal.

²⁰⁹ Este contrato plan se empieza a negociar en marzo de 2012 y abarca trece municipios del norte del Departamento del Cauca: Santander de Quilichao, Buenos Aires, Suárez, Puerto Tejada, Caloto, Guachené, Villarrica, Corinto, Miranda, Padilla, Jambaló, Caldono y Toribio. En su negociación, participó una asociación de empresas privadas que estaba desarrollando la idea de crear una región socialmente responsable, el gobernador del Departamento de Cauca y el DNP que también hacía presencia en esta región con proyectos de desarrollo rural.

negociados en el país, mientras en el Valle del Cauca se convocaba y realizaba la elección atípica de gobernador: El primero de ellos con la Gobernación de Tolima por \$ 900 mil millones y el segundo con la Gobernación de Arauca por \$ 1.7 billones.

Otro elemento institucional del orden nacional que empezó su funcionamiento mientras había interinidad en el cargo de gobernador del Valle fue el nuevo Sistema General de Regalías (SGR). Bajo este nuevo esquema, como ya se explicó, la distribución de las regalías a las entidades territoriales se hace de manera directa bajo criterios como el tamaño poblacional y las NBI y mediante la presentación de proyectos a algunos de sus fondos. En tal sentido, era de esperarse que un departamento como el Valle del Cauca que tiene mejores indicadores sociales y económicos que los de sus vecinos de la Región Pacífico (Chocó, Cauca y Nariño) recibiría menos recursos del Fondo de Compensación Regional, como efectivamente sucedió para las vigencias 2012 y 2013-2014.

No obstante, como a los recursos del resto de fondos del SGR se accede mediante la presentación de proyectos al OCAD regional -Pacífico en este caso- también se esperaba que como el Valle del Cauca alberga un entramado de universidades e instituciones públicas y privadas de investigación con reconocimiento nacional e internacional (Universidad del Valle, CIAT, Cenicaña, Procaña, ICA, Corpoica, entre otras) tendría mayor capacidad para la formulación y gestión de proyectos y acceso a un monto importante de recursos de los otros fondos del SGR, pero esto no sucedió. Cauca y Nariño lograron duplicar e incluso triplicar el número de proyectos aprobados en el OCAD Pacífico frente a los del Valle del Cauca, tal como lo muestra la Tabla 11. Esta situación seguramente guarda relación con la inestabilidad institucional de este departamento que terminó por reducir la capacidad de su administración para agenciar y liderar el proceso de gestión de proyectos y recursos.

Tabla 11. Asignación de recursos del Sistema General de Regalías a la Región Pacífico. Vigencias 2012 y 2013-2014

DEPARTAMENTO	RECURSOS ASIGNADOS	PROYECTOS APROBADOS	FONDO DESARROLLO REGIONAL	FONDO COMPENSACIÓN REGIONAL	TOTAL APROBADO	SALDO POR APROBAR
CAUCA	313.789.354.308	38	118.657.213.520	106.162.825.111	224.820.038.631	88.969.315.677
CHOCO	246.077.577.388	21	71.096.571.610	89.711.695.160	160.808.266.770	85.269.310.618
NARIÑO	351.012.380.899	84	153.540.461.706	97.406.338.717	250.946.800.423	100.065.580.476
VALLE DEL CAUCA	261.133.121.200	24	128.642.268.618	11.182.719.175	139.824.987.793	121.308.133.407
TOTALES	1.172.012.433.796	167	471.936.515.454	304.463.578.163	776.400.093.617	395.612.340.179

Fuente: Tomado de GOBERNACIÓN DEL VALLE. Audiencia ciudadana en regalías – Comisión Regional de Moralización del Valle del Cauca. Cali, 2013., diapositiva 19.

8.3. Del G8 al G11

El 6 de julio de 2012, Ubeimar Delgado se posesiona como gobernador del Valle y es invitado a una Junta de Alcaldes del G8 que se realizó poco después en Palmira. Afirma César Lemos que el nuevo gobernador agradeció haberlo tenido en cuenta, apoyó la iniciativa de integración regional y solicitó que se incluyeran a los municipios de Pradera y Florida en esta propuesta, solicitud que fue aceptada de inmediato por los alcaldes. Posteriormente, el alcalde de Yumbo solicitó que se incluyera al municipio de Vijes, por cuanto constituía la continuidad del corredor hacia el centro del Valle del Cauca, quedando así constituido el G11²¹⁰. Buena parte de los alcaldes del G11 pertenecía a los partidos políticos que integraban la Unidad Nacional de Juan Manuel Santos y Ubeimar Delgado, pese a que llegó a la Gobernación del Valle como candidato de esa coalición partidista, con el transcurrir del tiempo asumió una actitud de oposición al Gobierno nacional. Al respecto, Almario²¹¹ manifestaría lo siguiente:

²¹⁰ RPG DEL G11 & COMFANDI. G11 camino para la competitividad regional. Cali: Imprenta Departamental del Valle del Cauca, 2015. pp. 68-69.

²¹¹ ALMARIO, J. Entrevista para el trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)". Cali, Colombia. 2018.

Ubeimar Delgado fue un permanente crítico del gobierno Santos, frente a temas como la ausencia de una política de descentralización de competencias y recursos que le permitiera al Valle avanzar en su desarrollo. Criticó la manera en que el gobierno distribuía el Presupuesto General de la Nación, frente a los departamentos y destacó que mientras el Valle le aportaba a la Nación cerca del 20% de los recursos corrientes, recibía menos del 10%, Antioquia, Bogotá y Bolívar recibían más, pese a realizar un menor esfuerzo fiscal. Igualmente, criticó la política de abandono y desinterés del gobierno hacia Buenaventura y pidió que se declarara emergencia humanitaria en el municipio puerto. Criticó al gobierno por tratar de imponer un contrato plan a la medida de Cali, sin importarle el resto del departamento.²¹²

El Mapa 11 muestra la jurisdicción del G11 en el departamento del Valle del Cauca, que coincide con las subregiones Sur -con excepción de Ginebra y El Cerrito- e incluye a Buenaventura que en el modelo departamental se concibe como la subregión Pacífico.

La Junta de Alcaldes del G11 designó como líder del bloque a Rodrigo Guerrero por haber sido quien los convocó, por su trayectoria y por ser el representante de la capital del Valle del Cauca; por esta razón, el G11 se coordinaba desde Cali. Es importante retomar la referencia que los otros alcaldes del G11 hacían sobre Rodrigo Guerrero, en particular, la de José Ritter López Peña, alcalde de Palmira:

Rodrigo Guerrero es una persona a quien he aprendido a admirar y apreciar. Es un hombre más allá del bien y del mal. Podría decir que es un sabio de la vida, quien con toda la experiencia que tiene, nos ha hecho sentir a los diez alcaldes restantes, protegidos y acompañados, dada la experiencia y el peso político que él tiene en el Gobierno nacional.²¹³

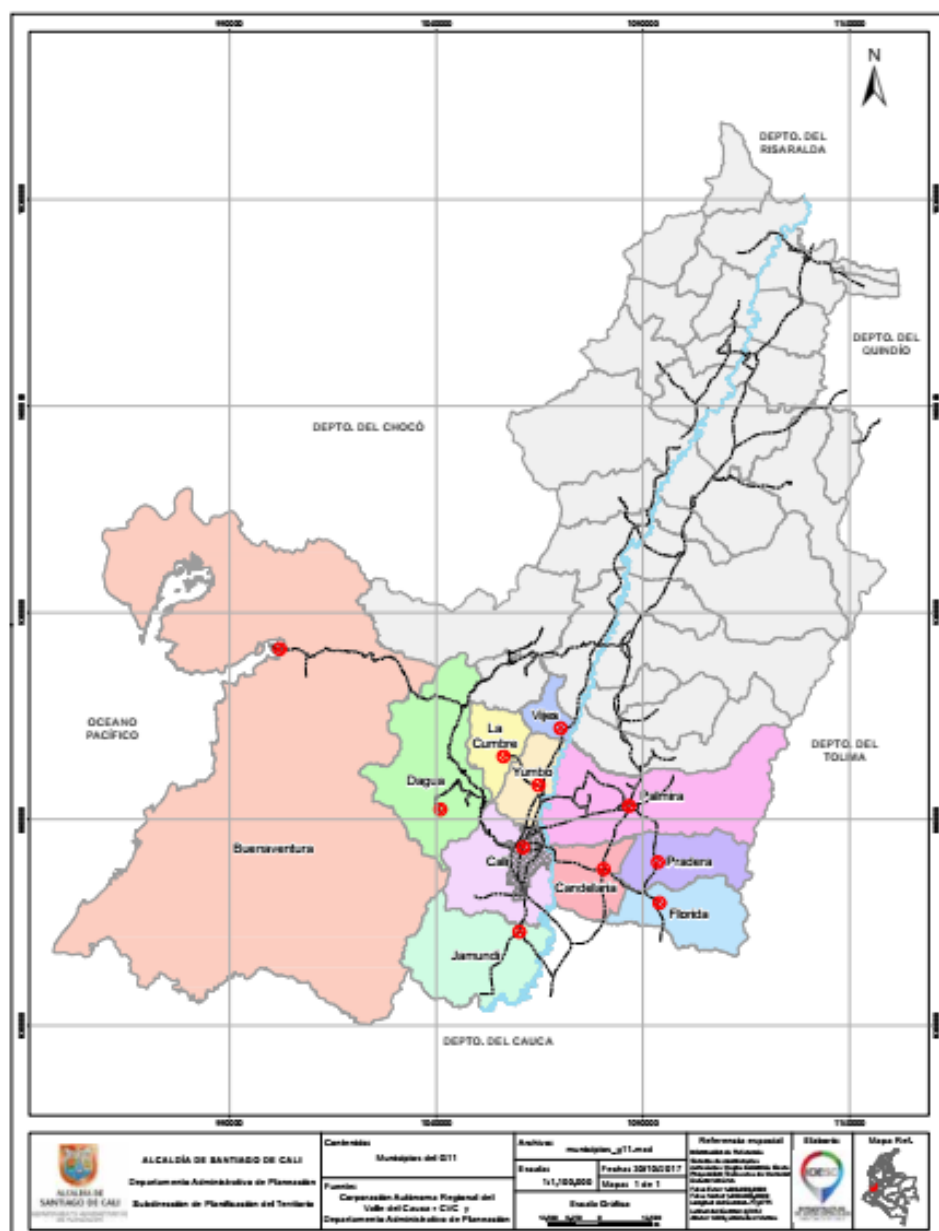
No está de más resaltar el hecho inédito de que un alcalde de Palmira en ejercicio, se exprese de esta manera del alcalde de Cali que también está en ejercicio, dado el antagonismo que históricamente ha caracterizado las relaciones entre las administraciones

²¹² *Ibíd.*, 2018.

²¹³ RPG DEL G11 & COMFANDI. Op. cit., p. 51.

de Cali y Palmira, porque este último municipio nunca se ha sentido cómodo con ser percibido como “satélite” de Cali y sus alcaldes, de alguna manera, siempre han actuado como portavoces de ese sentir de los palmireños.

Mapa 11. Jurisdicción de la RPG G11 en el Departamento del Valle del Cauca



Fuente: DAP

Figura 1.3

Fuente: Tomado de DAPM CALI. Cali en cifras 2016. Cali: Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali, 2017, p. 36.

8.4. Puesta en marcha del G11: Proceso de institucionalización desde la planificación y el ordenamiento territorial

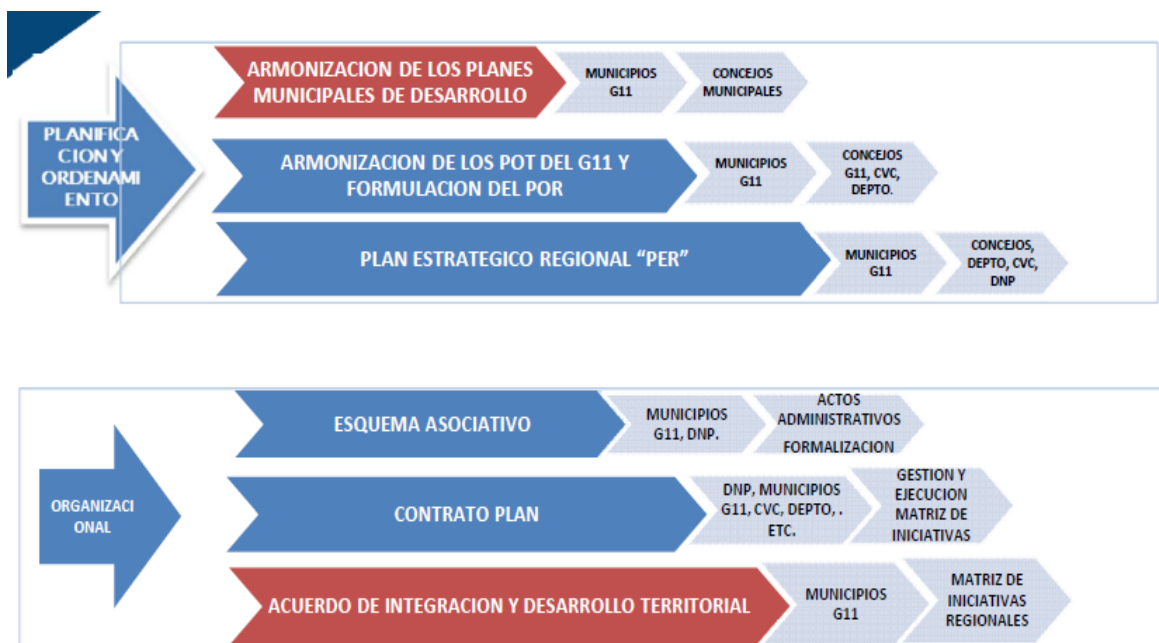
Tal como se esbozó anteriormente, la LOOT carece de desarrollos reglamentarios frente a la conformación y funcionamiento de los esquemas asociativos territoriales; por ello, el DNP definió un proceso que contempla acciones para su promoción y/o consolidación²¹⁴. Con base en lo anterior, César Lemos definió un proceso de institucionalización para el G11 que tenía dos ejes principales: El primero de ellos se relacionaba con la planificación y el ordenamiento, que consistía principalmente en la armonización de los planes de los Planes Municipales/Distritales de Desarrollo (PMD/PDD) y de los POT de los entes territoriales que integraban esta iniciativa, dado que en ellos, sobre todo en los primeros, se vierten las metas de los gobiernos y sus proyecciones presupuestales; por lo cual, era necesario incluir en ambos instrumentos la iniciativa de integración territorial. Esto sin olvidar, la alineación que debe existir entre las apuestas de los PMD/PDD con los planes de desarrollo de los otros niveles gubernamentales (departamental y nacional), como requisito para la viabilización de las iniciativas presentadas al SGR o que potencialmente pudieran hacer parte de un contrato plan.²¹⁵

El otro eje se relacionaba con el ámbito organizacional, en el que -además del acuerdo de integración ya suscrito- se contemplaba la necesidad de evolucionar hacia alguno de los esquemas asociativos referenciados en la LOOT como instrumento para gestionar recursos de diversas fuentes, entre ellas, de cooperación internacional. Ambos ejes se desarrollaban bajo una lógica incremental que se presenta en la Figura 6.

²¹⁴ Estas fases eran: 1: Acuerdo de voluntades. 2: Misión y visión estratégica del esquema. 3: Esquema de gestión o gobierno. 4: Financiación del esquema e implementación de los planes de acción. 5: Articulación con el sector privado. 6: Mecanismos de ejecución de los planes de acción. 7: Articulación con la nación y los departamentos y 8: Participación (transversal). CERÓN, R. A. Esquemas asociativos. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, 2014.

²¹⁵ En particular, la Ley 152 de 1994 establece que los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del PND para garantizar la coherencia. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 152. (28, junio) de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 48.115., artículo 22.

Figura 6. Proceso de Institucionalización del G11



Fuente: Tomado de LEMOS, C. G11 Municipios - Región Desde el Pacífico ¡11 Territorios, una sola meta! Cali, 2014. [Presentación Power Point].

A continuación se describe de manera sucinta el avance en cada uno de los puntos contenidos en la Figura 6, adicionándole uno que corresponde a la definición de la visión del G11 y de sus ejes temáticos que sirvieron para aglutinar los proyectos que surgieron en el marco de esta asociación.

8.4.1. Armonización de los Planes Municipales/Distritales de Desarrollo del G11

Los acercamientos tempranos que se hicieron entre los ocho alcaldes del sur del Valle del Cauca, posibilitaron la inclusión en los PMD/PDD 2012 - 2015 de disposiciones en materia de desarrollo regional y asociatividad municipal. Así, por ejemplo, tal como lo reseña la RPG del G11 & Comfandi²¹⁶ con base en Rodríguez²¹⁷, en los PMD/PDD de Dagua ("Mi Dagua,

²¹⁶ RPG del G11 y COMFANDI. Op. cit., pp. 17-18.

²¹⁷ RODRÍGUEZ, J. Matriz de sistematización y análisis del componente supramunicipal y regional en los planes de desarrollo 2012-2015 de los municipios que componen el G11. Palmira, 2012.

con visión de futuro y libre de pobreza extrema”), Jamundí (“Prosperidad Municipal”), La Cumbre (“Primero lo social”), Yumbo (“Yumbo, garantía colectiva”) y Palmira (“Palmira avanza con su gente”) se incluyeron acciones tendientes a promover proyectos estratégicos para el desarrollo de la ciudad y la región, en el marco de una estrategia de regionalización y subregionalización. Mientras Buenaventura (“Progreso en marcha”), Candelaria (“Candelaria Nuestro Compromiso”) y Florida (“Florida, empresa de todos, primero la gente”) incluyeron referencias específicas a la asociatividad territorial, mencionando el G7 o G8 que se encontraba vigente cuando estos instrumentos de planeación fueron expedidos.

El PMD de Cali, “CaliDA una ciudad para todos” incluyó entre sus seis ejes temáticos, uno titulado: “Calida: Proyección global para todos”, que tenía entre sus metas el diseño e implementación de cuatro acuerdos de gestión territorial articulada y un Plan de Ordenamiento Regional para el G8.²¹⁸

8.4.2. Líneas Estratégicas de Articulación y Armonización Territorial del G11

El 10 de diciembre de 2012, los alcaldes del G11 y el rector de la Universidad del Valle, Iván Ramos Calderón, firman el “Convenio de cooperación interinstitucional para la armonización de los planes municipales de ordenamiento territorial y la formulación de un esquema regional de ordenamiento para los Municipios Región – G11”, cuyo objeto era: “Sumar esfuerzos para ejecutar el proyecto de armonización de los Planes de Ordenamiento Territorial, el proyecto de formulación del Plan de Ordenamiento Regional de los Municipios-Región G11 y la formulación del proyecto Centro Regional de Información Geográfica, en el marco del Acuerdo de Integración y Desarrollo Territorial de Municipios Región - G11 suscrito el 11 de abril de 2012”.²¹⁹ Este proceso se justificaba en que los municipios integrantes del G11 debían iniciar el proceso de revisión y ajuste de sus respectivos POT entre 2012 y 2015 porque la vigencia del componente de largo plazo de este instrumento había terminado, lo que se convertía en un momento propicio para

²¹⁸ Ibíd., p. 222.

²¹⁹ G11. Convenio de cooperación interinstitucional para armonización de planes municipales de ordenamiento territorial y formulación de un esquema regional de ordenamiento para los Municipios-Región -G11 suscrito entre los municipios del programa y Univalle. Cali, 2012. p. 3.

incorporar en el componente regional de los POT, los elementos articuladores del G11 identificados en el desarrollo de este convenio.

En tal sentido, entre los años 2013 y 2014, el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento (IPIGC)²²⁰ de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, realizó diversas actividades de campo (entrevistas, grupos focales y talleres) y de socialización de avances y resultados en los diferentes municipios del G11, que permitieron identificar un total de 61 proyectos o perfiles de proyectos de alcance supramunicipal que se encontraban en los PMD/PDD y POT de los miembros del G11, de los cuales quince (15) pertenecían a la línea de infraestructura vial y de transporte, doce (12) a infraestructura y equipamientos, veintidós (22) a medio ambiente y doce (12) a desarrollo productivo y empleo.²²¹ Asimismo, se plantearon unos lineamientos de integración regional y subregional para la RPG G11 que partieron del reconocimiento de las problemáticas y de los esfuerzos realizados para lograr una región competitiva, integrada y proyectada a largo plazo²²² y se construyó una propuesta para el diseño y puesta en marcha de un Centro de Planificación y Seguimiento a la Gestión del Territorio - RPG G11.²²³

En la mayoría de las actividades realizadas en desarrollo de este convenio, algún funcionario de la Gobernación del Valle, en particular de su Departamento Administrativo de Planeación, asistía y pedía la palabra, manifestando su inconformidad con este proceso por las siguientes razones:

²²⁰ El IPIGC se creó en el año 2009 como resultado del interés del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) de que el Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica e Industrial se convirtiera en una entidad independiente para brindar servicios al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Este instituto tiene como misión constituirse en un punto de referencia para el desarrollo de capacidades nacionales en los temas objeto de estudio (1. Prospectiva e Inteligencia Competitiva, 2. Gestión pública y políticas públicas para el desarrollo local, la innovación y la competitividad internacional y 3. Gerencia de organizaciones basadas en el conocimiento) y su aplicación a los procesos de transformación productiva y social del país, de la mano de los sectores académico, empresarial y gubernamental.

²²¹ IPIGC. Producto 1. Resultados de la Matriz para la Identificación del Objetivo Principal, Enfoques, Temas Prioritarios y Líneas Estratégicas de la Armonización Territorial de la RPG G11, 2014.

²²² IPIGC. Producto 2. Documento Técnico Base para la Formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial Regional (POR) de la RPG G11, con Propuesta de Lineamientos Articuladores. Cali: Universidad del Valle, 2014.

²²³ IPIGC. Producto 3. Propuesta para el diseño y puesta en marcha del Centro de Planificación y Seguimiento a la Gestión del Territorio - RPG G11. Cali: Universidad del Valle-Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, 2014.

1°. La figura de un Plan de Ordenamiento Regional (POR) no estaba contemplada en ninguna disposición legal, ni tampoco, que las subregiones o esquemas asociativos territoriales tuvieran la potestad de formularlo o expedirlo. De hecho, en alguna ocasión manifestaron que de llegar a ocurrir eso, ellos mismos lo pondrían en conocimiento del Tribunal Contencioso-Administrativo del Valle del Cauca, encargado de solucionar los conflictos que se presentan al interior del Estado.

Frente a esto, César Mauricio Salcedo²²⁴ funcionario del DNP que acompañó el proceso de configuración del G11 desde sus inicios, destacó en una entrevista, la importancia de que esta iniciativa de integración regional hubiese incorporado el tema de la armonización territorial porque, en primer lugar, trascendía la búsqueda de recursos mediante la formulación y gestión de proyectos y, en segundo lugar, permitiría la aplicación de una "definición diagramática" del ordenamiento territorial a una escala diferente a la metropolitana que haría posible identificar los grandes sistemas estratégicos del territorio a partir de la lógica de nodos urbanos y funcionales para proponer un modelo de ordenación del territorio bajo una visión a largo plazo, que no podría haber definido por sí misma los modelos de uso ni de ocupación del territorio porque son atribuciones exclusivas de los municipios mediante sus POT.

Esto permite ver, entre otras cosas, las diferencias de percepción que pueden existir en los diversos niveles del gobierno frente a un tema determinado. Por ejemplo, mientras para el Gobierno nacional, el hecho de que el G11 buscara la armonización territorial de sus miembros resultaba algo innovador, para el gobierno departamental era una amenaza para sus competencias. Los resultados de este proceso de armonización territorial finalmente no quedaron definidos en un acto administrativo porque la financiación de sus etapas más avanzadas estaba sustentada en uno de los proyectos incluidos en el contrato plan que el G11 suscribiría con el Gobierno nacional que finalmente nunca pudo concretarse y el cual será explicado en un capítulo posterior de este documento.

²²⁴ SALCEDO, C. Entrevista para el trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)". Cali, Colombia.

2°. En el año 2011, la Gobernación del Valle -con la asistencia técnica de la Facultad de Artes Integradas de la Universidad del Valle- había identificado unos lineamientos territoriales para la integración regional y subregional del departamento, entre ellos, para las subregiones Sur y Pacífico que incluían prácticamente la totalidad de los municipios del G11. Por ende, para la administración departamental, la expedición del POR del G11 resultaba innecesaria y redundante.

3°. La Gobernación del Valle había empezado la construcción de un Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POTD), en desarrollo de las competencias que en esta materia le había devuelto la LOOT. Para ello, había suscrito en el año 2013 un convenio especial de cooperación técnica y administrativa con la Universidad de San Buenaventura –Cali, para desarrollar la Fase 1 de este proceso, que consistía en la elaboración de un diagnóstico integral y sistémico en los ámbitos que superan la escala municipal. Esto con el fin de orientar estratégicamente la formulación de un POTD para el Valle del Cauca, que tuvo como primer producto un documento con el diagnóstico operativo. Así que la formulación del POR del G11 generaba, como mínimo, confusión entre los actores frente a su relación con el POTD del Valle.

4°. El Departamento Administrativo de Planeación del Valle había trabajado en un proyecto que buscaba “diseñar e implementar un Centro de Inteligencia Económica y Social del Valle del Cauca, que articulara los observatorios y centros de investigación existentes en el departamento, para que funcionara como un espacio de recolección, actualización, seguimiento y análisis de información socioeconómica, que impulsara el desarrollo sostenible del Valle del Cauca”.²²⁵ Este proyecto había sido incluido entre las iniciativas de la Gobernación del Valle que aplicarían a los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel) para la vigencia 2013-2014 y, de hecho, ya había recibido aval por el OCAD correspondiente.²²⁶

²²⁵ GARCÉS, C. Reflexiones sobre los procesos de asociatividad. En: CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI. Acta N°082-14 Comisión de Entidades Descentralizadas y de Capital Mixto y Empresas Sociales del Estado, 2014. p. 21

²²⁶ Según la GOBERNACIÓN DEL VALLE (2013, diapositiva 33), la ejecución de este proyecto tenía un costo total de \$ 5 mil millones, solicitados en su totalidad al FCTel.

Esta propuesta tenía unas características muy similares a las del Centro de Información Geográfica propuesto por el G11 que terminó siendo presentado como un Centro de Planificación Estratégica y de Seguimiento de la Gestión (Infraestructura de Datos Espaciales -IDE G11), proyecto que se estructuró técnica y financieramente por Cali con el apoyo de Palmira, Yumbo, Jamundí, Dagua y Vijes -con la participación del IPIGC- para ser presentado ante los OCAD con el fin de contar con financiación del FCTel y del FCR, así que se generaba competencia entre ambas iniciativas, que además de ser muy parecidas en sus objetivos, buscaban recursos de las mismas fuentes.

8.4.3. Visión de Futuro del G11 y sus Ejes Temáticos

El G11, tal como se mencionó anteriormente, ya contaba con un acuerdo de voluntades que tenía entre sus objetivos gestionar un portafolio de proyectos, también había empezado un proceso de armonización de los POT de sus integrantes, pero no tenía una visión que permitiera definir unos objetivos o metas comunes de largo plazo. Por ello, César Lemos - conjuntamente con Daniel Zamorano, gerente de Desarrollo Regional y Competitividad de la Cámara de Comercio de Cali (CCC)- le solicitaron al IPIGC apoyar metodológicamente un taller que ya estaba programado para el 27 de febrero de 2013.

Este taller se tituló: “La armonización territorial del G11 basada en la integración, la asociatividad, la competitividad y la equidad” y su metodología fue básicamente la de Marco Lógico. A este espacio asistieron 75 personas, 28 de ellas pertenecientes a alguna de las once administraciones municipales que integraban el G11; 16 a la comunidad académica (11 de ellas a Univalle como parte del equipo coordinador de la actividad); 10 a la empresa privada (en su mayoría representantes de Parquesoft); 7 a corporaciones, fundaciones u organizaciones no gubernamentales; 6 a una agremiación; 3 a la Gobernación del Valle; 2 a corporaciones públicas; 2 a una instancia de articulación público-privada (Comisión Regional de Competitividad -CRC) y 1 a una empresa mixta (Ecopetrol)²²⁷. Los resultados de este taller se presentan en el Anexo B.

²²⁷ CCC. Listados de asistencia al Taller G-11 realizado en la Sala múltiple # 2 de la Cámara de Comercio de Cali. Cali, Colombia: 2013.

La visión compartida hacia el año 2025 construida para el G11 fue la siguiente:

Convertirse en referente nacional e internacional de un territorio altamente competitivo, sostenible y seguro, integrado a la cuenca del Pacífico, con capital humano de alta formación y pertinente a las necesidades del desarrollo regional, con altos indicadores de calidad ambiental, con procesos consolidados de emprendimiento de alto valor agregado, con altos niveles de confianza, de articulación de los actores del desarrollo y tejido social que consoliden a esta región como una sociedad equitativa, desarrollada e incluyente.²²⁸

Los árboles de problemas y visiones construidas en el taller de la CCC se convirtieron en una fuente muy importante de legitimidad para las iniciativas que surgieron en el marco del G11, dado que el desarrollo de ejercicios de prospectiva era uno de los requerimientos fundamentales del DNP a los esquemas asociativos, porque implicaban un interés de estos por actuar pensando en el largo plazo, siguiendo unos objetivos que se construyeron de manera consensuada con los diversos grupos de interés que hay en los territorios. De hecho, eran presentadas por César Lemos en prácticamente todos los escenarios en los que se le daba espacio al G11.

Sin embargo, y que de alguna manera era de esperarse porque la invitación al evento la realizó la CCC, los gremios empresariales y el sector privado tuvieron una participación preponderante en este ejercicio frente a la nula presencia de ciertos grupos poblacionales que en esta parte del país tienen un peso importante en materia demográfica y cultural, como pueden ser las personas con identidad étnica-racial (negros e indígenas), desplazadas, víctimas de la violencia, jóvenes, entre otros, que deberían ser el principal objetivo de los instrumentos de equidad territorial como los son, según la LOOT, los esquemas asociativos.

²²⁸ IPIGC. Producto 1. Resultados de la Matriz para la Identificación del Objetivo Principal, Enfoques, Temas Prioritarios y Líneas Estratégicas de la Armonización Territorial de la RPG G11, 2014. p. 18.

8.4.4. Plan Estratégico Regional del G11

Según lo informó el periódico El País y Ramírez J.²²⁹ el G11 empezó la formulación de un Plan Regional de Desarrollo mediante la realización de una serie de actividades enmarcadas en el taller internacional de urbanismo denominado: “Entre economía global, barrios informales y riqueza ambiental ¿Qué devenir común para los territorios del G11?”, desarrollado entre el 11 y 26 de julio de 2014 por la asociación francesa “Les Ateliers Internationaux de Maîtrise d’Oeuvre Urbaine de Cergy”, la cual seleccionó un grupo de 21 profesionales de distintas partes del mundo (seis de ellos locales) y de disciplinas afines a la arquitectura y el urbanismo, para que pasaran un corto periodo de inmersión en el G11 y estudiaran el territorio.

Esta actividad fue el resultado de la gestión de recursos de cooperación internacional que adelantó la administración de Rodrigo Guerrero conjuntamente con la Fundación Ford, la FDI-GIP, la Universidad Javeriana, el resto de los municipios del G11 y la organización francesa “Les Ateliers”. El objetivo de este taller internacional era profundizar el análisis sensible de los diferentes elementos del territorio y de las iniciativas de G11, con el fin de proponer métodos y proyectos que respondieran a las demandas de las autoridades locales, teniendo en cuenta al mismo tiempo, la visión estratégica del territorio en el largo plazo y acciones y operaciones en el corto plazo. Según lo informó la misma organización Les Ateliers, el desafío de su trabajo en el G11 era ir más allá de la visión técnica de los proyectos que ya se estaban desarrollando e integrarlos en una estrategia general.²³⁰

De este proceso surgieron varias propuestas, pero César Lemos siempre hacía referencia a los tres proyectos detonadores incluidos en la estrategia de uno de los equipos denominada: “Confluencia de desarrollo local y global”. Estos proyectos se describen a continuación:

²²⁹ EL PAÍS. Preparan plan regional para municipios del G11. [online]. Cali: El País, Julio 2014. Disponible en Internet: <https://www.elpais.com.co/calipreparan-plan-regional-para-municipios-del-g11.html>; RAMÍREZ, J. Expertos evalúan proyectos de urbanismo en municipios del Valle. [online]. Diario La República, Julio 2014. Disponible en Internet: <https://www.larepublica.co/economia/expertos-evaluan-proyectos-de-urbanismo-en-municipios-del-valle-2144671>

²³⁰ LES ATELIERS. Documento de Contexto: Entre Economía Global, Barrios Informales y Riqueza Ambiental ¿Qué Devenir Común Para Los Territorios Del G11?, Cali: Les Ateliers, 2014. p. 4-14.

Proyecto detonador 1. Buenaventura - Capital del Pacífico. Esta iniciativa tenía dos objetivos: A. Convertir a Buenaventura en un puerto de envergadura internacional y B. Convertir a Buenaventura en un polo regional para el ecoturismo, la investigación y en un “mirador” de la cultura del Pacífico, mediante la regeneración urbano-habitacional, la rehabilitación de sus espacios públicos, equipamientos de oferta de servicios públicos y la producción de vivienda.²³¹

Proyecto detonador 2. Balcón Andino - Pacífico: polo de experimentación. Esta iniciativa buscaba la estructuración de una red de desarrollo rural entre los municipios de Dagua, La Cumbre y Vijes, en los cuales se fusionan los paisajes y culturas del Pacífico y Los Andes, mediante las siguientes cuatro acciones: A. Valorizar los caminos culturales y turísticos que vinculan el embalse Calima, la reconversión de la antigua vía férrea en vía escénica, la ruta histórica que atraviesa el Parque Nacional Los Farallones de Cali y las localidades indígenas y afrocolombianas. B. La producción agrícola sobre la ladera vinculada al desarrollo de una economía local solidaria y de nuevas tipologías de hábitats. C. El desarrollo de un centro prestador de servicios regionales y D. El mejoramiento de la oferta de servicios públicos vinculados en el nodo carretero y la construcción del nuevo tramo Mulaló - Loboguerrero²³².

Proyecto detonador 3. El triángulo económico. En una zona de aproximadamente veinte mil hectáreas, comprendida entre los municipios de Cali, Palmira y Yumbo, se pondría en marcha un polo económico de desarrollo. Este territorio cumpliría funciones de interés, no solo para el G11, sino para todo el país, tales como innovación tecnológica; centro logístico de clase mundial; servicios especializados y equipamientos regionales de salud, educación, recreación y abasto y producción agrícola diversificada. Estas funciones se acompañarían de una trama paisajística.

Una vez estuviera listo el PER del G11 sería presentado al Gobierno nacional para ser tenido en cuenta en la discusión del PND 2014-2018, según lo manifestó en su momento

²³¹ Ibíd., p. 45.

²³² Ibíd., p. 46.

César Lemos al periódico El País²³³. No obstante, dado que los PER de los esquemas asociativos, sobre todo de una RPG, no tienen carácter vinculante, este estudio terminó siendo fundamentalmente una fuente de información más sobre la región porque tampoco se incluyó en un acto administrativo territorial -entiéndase PMD/PDD o POT-, ni tampoco derivó en un compromiso formal de los miembros del G11 o del Gobierno nacional para su concreción mediante la asignación de partidas presupuestales ni se presentó ante otro mecanismo de financiación de la demanda, tal como el SGR o una APP (alianzas público privadas).

8.4.5. Esquema Asociativo para el G11

La búsqueda de la integración y asociación municipal en el sur del Valle del Cauca no es un asunto nuevo²³⁴; no obstante, Liliana Bonilla Otoya, consultora del DNP adscrita a la Misión de Ciudades, manifestó que la principal debilidad de estos acuerdos había sido la falta de participación de la comunidad, lo que generaba carencia de voluntad colectiva y los exponía a su disolución en los momentos en los que haya cambios de administración.²³⁵ En

²³³ EL PAÍS. Preparan plan regional para municipios del G11: Cali: El País, 2014. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/cal/preparan-plan-regional-para-municipios-del-g11.html>

²³⁴ Antes del G11, en el marco de la reforma de 1968 que creó las áreas metropolitanas en Colombia y la realización de los VI Juegos Panamericanos en Cali en el año de 1971, se realizó el Plan General de Desarrollo de Cali que reconoce el área de influencia de Cali (Yumbo, Palmira y Jamundí) y el papel de la capital del Valle como polo regional y metropolitano. En el año 1979 se expidió el Plan Integral de Desarrollo de Cali (Pideca) que contenía estrategias de integración regional con horizonte al año 2000 y estaba articulada con el proceso de conformación de un área metropolitana en el sur del Valle. En la década de 1980 se formula el Programa de Integración y Desarrollo Metropolitano de los Municipios del Sur del Valle (Pimsuvalle), el cual contenía una visión de sistema de unidades territoriales que promovía la cooperación para resolver problemas comunes. Formalmente, plantea la asociación de doce municipios en torno a Cali en el proceso de metropolización y de integración supramunicipal; sin embargo, sus propuestas no trascendieron al documento que incluía la caracterización de la región metropolitana del sur del Valle y una propuesta de modelo de territorio. En la década de 1990, específicamente en 1999, se firmaron unos acuerdos subregionales contenidos en la “Carta de intenciones para la Cooperación horizontal municipal en el sur del Valle, zona Pacífica y norte del Cauca”, en la que diez municipios llegaron a unos acuerdos sobre los siguientes siete temas: Sistema ambiental, usos del suelo, equipamientos, saneamiento, patrimonio, región y biopacífico. MARTÍNEZ, P. Planificar y gestionar la ciudad región. En: ALCALDÍA DE CALI y UNIVERSIDAD DEL VALLE. Visión Cali 2036, Diagnóstico Estratégico, 2009; MARTÍNEZ, P. y BUITRAGO, O. Cali, una metrópoli regional en movimiento. La planeación municipal y los procesos de metropolización. Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle, 2011; MARTÍNEZ, P y PATIÑO, Z. Área Metropolitana del Sur del Valle y Norte del Cauca- Amvaca. Cali: Universidad del Valle, 2015.

²³⁵ RPG del G11 y COMFANDI. G11 camino para la competitividad regional. Cali: Imprenta Departamental del Valle del Cauca, 2015. p. 73.

relación con las debilidades en el modelo de los esquemas asociativos territoriales existentes, Bonilla expresó que, pese a que las figuras de asociación de municipios o de área metropolitana son necesarias para la integración de los municipios, no están exentas de problemas: “Por ejemplo, la asociación de municipios ha sido mal usada desde muchos años atrás, pues se utilizó para obviar la contratación pública y permitir la contratación directa, lo que ha generado poca credibilidad en este modelo. Según Planeación Nacional, hay unas 57 asociaciones actuantes, pero ninguna realmente operativa”.²³⁶

Frente a las posibilidades que se abrían con el nuevo marco de ordenamiento territorial impulsado desde el Gobierno nacional, Bonilla explicó que, para el caso de Cali y la propuesta de integración regional, a partir del G11, se tenían varias opciones: la de crear un área metropolitana, la de asociación, la del CIT y la RPG propuesta por Cali, que le resultaba viable en la búsqueda de recursos y evitar los modelos de asociación de municipios, áreas metropolitanas y otras figuras que ya se habían intentado en el pasado sin éxito: “ya que lo único que se requiere es una vinculación con la nación a través de un proyecto grande que tenga recursos. Es por esta razón que considero que el esfuerzo que ha realizado César Augusto (Lemos), quien ha jalonado esto, impulsando el contrato plan con los alcaldes, ha sido muy importante²³⁷.”

Sin embargo, también manifiesta que la herramienta más firme y con dientes es el área metropolitana, pero recordó que tiene algunas complejidades, entre ellas, las mencionadas previamente que se relacionan con la posición privilegiada concedida al alcalde del municipio núcleo en los procesos de toma de decisiones. Esto se traduce, en lo que reconoce Diana María Ramírez Daza del DNP en una entrevista, que desde el ámbito político es complejo que una aglomeración como la de Cali se configure en un área metropolitana porque:

... existe un recelo de los municipios alrededor del núcleo, que en este caso es Cali, para acceder a ser parte de la figura. Ellos sienten que es como una renuncia a su autonomía o que van a dejar de recibir algún recurso. Entonces por ese tema político, el G11 logró ser la apuesta

²³⁶ Ibíd., p. 73.

²³⁷ Ídem.

liderada por Cali, que no llegó a ser un área metropolitana porque Cali se propuso tener una dinámica diferente a través de un esquema asociativo que no tuviera esa característica de núcleo, (que tuviera una) institucionalidad más horizontal y es el G11; es decir, al final cada uno tiene su voto en materia formal, aunque en realidad Cali sigue siendo el municipio que financia la mayoría, lo cual es natural porque Cali siempre ha estado al frente del tema, pero sí logró resolver la alternativa del área metropolitana.²³⁸

Según César Lemos, la institucionalización del G11 como esquema asociativo se estructuró con base en los lineamientos legales -sobre todo del PND 2010-2014-, la articulación de los PMD/PDD con el PND y los resultados de los talleres y mesas de trabajo orientados por expertos de la Universidad Javeriana, encargados de diseñar la metodología y coordinar su ejecución. En ellos, se priorizó la necesidad de avanzar en la constitución de un modelo de asociatividad que permitiera formalizar y darles continuidad a los procesos de planificación y gestión del territorio.²³⁹

Uno de los concejales de Cali, Oswaldo Arcos²⁴⁰ manifestó que el esquema asociativo que mejor se ajustaba a los propósitos del modelo de región deseado y a las características de los municipios que conformaban el G11 era la Región de Planeación y Gestión (RPG) prevista en el artículo 19 de la LOOT, porque constituía una instancia asociativa de

²³⁸ RAMÍREZ, D. Entrevista para el trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)". Cali, Colombia. 2018.

²³⁹ Estos talleres contaron con la participación, según César Lemos, de representantes de organizaciones internacionales (Banco Mundial, CEPAL Colombia, etc.); sector público del orden nacional (Presidencia de la República -Buen Gobierno, DNP, Colciencias, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, etc.), regional (CVC y Sena) y local (Alcaldías del G11, Policía Nacional, Metrocali, EMCALI y JAL); sector privado (Cámaras de Comercio de Cali, Buenaventura y Palmira); Cajas de Compensación (Comfandi y Comfenalco) y sector académico (Universidades del Valle, ICESI, Javeriana, San Buenaventura, Santiago de Cali, Autónoma de Occidente, etc.). También participaron diversas ONG (Fundación Alvaralice, Fundación Carvajal, Fundación Mac, FES, Vallenpaz, etc.) y organizaciones gremiales y empresariales (Consejo Departamental de Competitividad, Consejo de Competitividad de Palmira, Invest Pacific, ANDI, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Comité Intergremial del Valle, Sociedad Portuaria de Buenaventura, etc.). RPG DEL G11 & COMFANDI, Op. Cit., p. 40.

²⁴⁰ PROYECTO DE ACUERDO NRO. 063 DE 2013. (2: 1, diciembre, 2013: Cali, Colombia). "Por medio del cual se autoriza al señor alcalde para participar en la constitución de una Región de Planeación y Gestión y se dictan otras disposiciones". CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI, 2013. 30 p.

integración flexible, que no generaba ni implicaba la conformación de estructuras administrativas independientes o autónomas, y que se podía conformar libremente como un modelo de gestión estratégica de carácter regional que no requería infraestructura ni patrimonio independiente.

Es importante recordar que una RPG se define como una instancia de asociación de entidades territoriales afines, que permite promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley. Asimismo, se afirma que las RPG podrán estar constituidas por asociaciones entre entidades territoriales y que podrán actuar como bancos de proyectos de inversión y mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.²⁴¹

De acuerdo con Devia²⁴² en respuesta a un concepto jurídico solicitado por César Lemos al Ministerio del Interior sobre la constitución y formación de las RPG en el marco de la LOOT, las RPG son un nuevo modelo de asociatividad creado por el legislador en la LOOT, al que el constituyente de 1991 no hizo mención y, por ende, no estableció presupuesto o requisitos previos para su creación; como sí lo hizo para otros esquemas de asociatividad, tales como las PAP, las RAP y las áreas metropolitanas. Por ende, los mínimos exigidos para la creación de una RPG son los establecidos en el artículo 19 de la LOOT: 1. Voluntad de las entidades territoriales para su creación, 2. Autorización de la corporación administrativa hacia el alcalde o gobernador para asociarse y 3. Definición de los objetivos que se acometerían con la creación de la región de planificación. De esta manera, el procedimiento para la creación de este esquema asociativo no requiere más que un documento en el que conste o se manifieste la voluntad de los alcaldes o representante legales de las entidades territoriales o instancias de asociación que pretendan asociarse.

²⁴¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454. (28, junio) de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 48.115, artículo 19.

²⁴² DEVIA, S. Concepto jurídico sobre la constitución y formación de las Regiones de Planificación y Gestión en el contexto de la ley 1454 de 2011, Bogotá D.C: Ministerio del Interior - Gobernabilidad Territorial, 2013.

En consideración de lo anterior, la Alcaldía de Cali presentó el Proyecto de Acuerdo nro. 063 de 2013 “Por medio del cual se autoriza al señor Alcalde para participar en la constitución de una Región de Planeación y Gestión y se dictan otras disposiciones” para ser discutido en el Concejo de Cali. Esta corporación de elección popular, integrada por veintiún personas elegidas para el periodo 2012-2015, estaba compuesta en un 67% (14 personas) por concejales que llegaban por primera vez a esa corporación, quienes pertenecían en su mayoría a los partidos de la Unidad Nacional²⁴³. No obstante, las relaciones entre el Concejo Municipal y la Alcaldía de Cali no eran precisamente “armónicas” ni “fluidas” porque, tal como lo aseguró el entonces concejal de Cali, Roy Alejandro Barreras:

Pues bien, las relaciones del Concejo de Cali con el alcalde Guerrero fueron muy difíciles. Cali es una ciudad con una fractura social muy grande y el alcalde Guerrero representaba los intereses de un sector de la ciudad; del sector empresarial, de la clase dirigente, de la Cámara de Comercio (...) de un montón de actores que no necesariamente eran los mismos intereses que estaban representados en el Concejo -por los concejales normalmente vota la gente más humilde de Cali- esa fractura, aunado a la gran diferencia en la representación política entre Alcaldía y Concejo, llevó a que no solo este (el de la creación de la RPG del G11) sino muchos proyectos de acuerdo, tuvieran trámite tortuoso.²⁴⁴

El proyecto de Acuerdo en mención se acompañó de un concepto del director jurídico de la Alcaldía de Cali, Javier Mauricio Pachón, en el que señalaba de manera explícita que “lo que se quiere es crear la figura asociativa, para buscar recursos ante la nación, pero la administración de los recursos corresponderá a las entidades públicas reconocidas por el Estado. En el caso de la Región de Participación y Gestión RPG, su labor no será

²⁴³ EL PAÍS. Así quedan conformados el Concejo de Cali y la Asamblea del Valle. [online]. El País, 31 de octubre de 2011. [consultado 15 junio 2018]. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/cali/asi-quedan-conformados-el-concejo-de-y-la-asamblea-del-valle.html>

²⁴⁴ BARRERAS, R. Entrevista para el trabajo de investigación: “Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)”. Cali, Colombia. 2018.

administrar recursos, tal como lo plantea la Sentencia C-100 de 2013 que hizo el análisis y referencia a la ley 1454 de 2011”.²⁴⁵

Al referirse al ambiente y las expectativas con las que este proyecto de Acuerdo fue recibido en el Concejo de Cali, Roy Alejandro Barreras manifiesta lo siguiente:” (...) en su etapa inicial los concejales consideraron que el G11 era una iniciativa liderada por esos sectores empresariales de Cali orientados desde la Cámara de Comercio, lo cual, generó un gran rechazo llevando a que el proyecto no fuera tramitado”.²⁴⁶ Lo que expresa el exconcejal Barreras es que esta iniciativa no fue aprobada por los concejales de Cali en los dos debates necesarios para convertirse en un Acuerdo municipal porque diez (10) votos, frente a nueve (9), negaron la ponencia presentada por el concejal Oswaldo Arcos Benavides (Partido ASI) que le daba concepto favorable a esta iniciativa y por tanto se archivó. Las principales razones para ello se resumen a continuación:

A. Insuficiente discusión de esta iniciativa en la Comisión de Institutos, en la cual se realizó el primer debate de la misma. B. Necesidad de consulta previa a las comunidades negras e indígenas para crear la RPG. C. La orientación de los proyectos a la infraestructura y a iniciativas privadas, tales como el Centro de Eventos Valle del Pacífico, Centro Automotriz de Palmira y la poco o nula inversión en los sectores de salud y educación. D. La posibilidad de que la RPG administrara y ejecutara proyectos, usurpando la función del Concejo Municipal. E. La desventaja en la que el G11 podría poner a los otros municipios del Valle del Cauca al convertirse en una RPG y F. Necesidad de una mayor ilustración y discusión del tema, en particular, porque en la sesión de participación ciudadana solo hablaron personas muy cercanas al G11, entre ellas Esperanza Forero y Daniel Zamorano de la CCC, y no se había atendido la proposición de algunos concejales en la que solicitaban escuchar a los alcaldes de los municipios que harían parte de la RPG del G11, la Gobernación del Valle, entre otros actores.

Esto implicó, en términos prácticos, que Rodrigo Guerrero no podía concurrir a la creación de la RPG del G11, pese a que los alcaldes de Dagua (Acuerdo municipal nro. 008 del 19

²⁴⁵ PROYECTO DE ACUERDO NRO. 063 DE 2013. (2: 1, diciembre, 2013: Cali, Colombia). “Por medio del cual se autoriza al señor alcalde para participar en la constitución de una Región de Planeación y Gestión y se dictan otras disposiciones”. Concejo Municipal de Santiago de Cali, 2013. 30 p.

²⁴⁶ BARRERAS, R. Op. cit., 2018.

de abril de 2013), Florida (Acuerdo municipal nro. 459 del 31 de mayo de 2012), Jamundí (Acuerdo municipal nro. 010 del 26 de junio de 2013), Pradera (Acuerdo municipal nro. 012 de julio de 2013) y Candelaria (Acuerdo municipal nro. 016 del 31 de octubre de 2013), ya contaban con la autorización de sus respectivos concejos municipales para ello.

No obstante, el 2 de abril de 2014, la administración de Rodrigo Guerrero volvió a presentar un proyecto de Acuerdo (el nro. 069 de 2014) con el que se buscaba autorizar al alcalde a participar en la constitución de una RPG. Entre el 22 y 23 de abril de 2014 se agotó la participación ciudadana y el 28 de abril de 2014 esta Comisión votó favorablemente el informe del ponente, nuevamente Oswaldo Arcos Benavides, que luego en la sesión plenaria del Concejo realizada el 21 de mayo de 2014, contaría con el apoyo de la mayoría de los concejales para pasar a sanción del alcalde de Cali y convertirse en el Acuerdo Municipal Nro. 362 de 2014 “Por el cual se conceden facultades *pro tempore* al señor Alcalde de Santiago de Cali para participar en la constitución de una Región de Planificación y Gestión”.²⁴⁷

En este segundo intento de la administración municipal se debe destacar que en el espacio de participación ciudadana intervinieron los alcaldes de Yumbo, Dagua y Pradera para manifestar su apoyo a la RPG del G11. En particular, el alcalde de Yumbo, Fernando David Murgueitio, enfatizó en las mayores posibilidades de consecución de recursos que permitía esta iniciativa:

Para nadie es un secreto que se venía el Sistema General de Regalías y para nadie es un secreto que cuando los municipios están unidos es más fácil que ganen proyectos como ya se pudo demostrar con el caso de TITA, donde se unieron cinco municipios para concursar por un recurso en tecnologías en educación y se consiguieron \$ 30.000 millones donde la gran mayoría de ese recurso quedó en Cali, pero si Cali se hubiera presentado solo seguramente no hubiera llenado todos los requisitos, uno de las cuales era la asociación con otros municipios (...), pero se beneficiaron municipios como La Cumbre, Dagua, Pradera y Vijes que solo tienen SGP, que si no hubieran estado en este círculo no hubiese podido acceder a estos recursos porque (...) no

²⁴⁷ CONCEJO MUNICIPAL DE CALI. Acta N° 21.2.1.1-318. En: Sesión plenaria extraordinaria (1: 21, mayo: Cali, Colombia). Cali: Concejo Municipal de Cali, 2014. p. 1-54.

tienen la capacidad económica de pagar personas que puedan estructurar proyectos, como sí lo puede hacer Cali.²⁴⁸

Frente al cuestionamiento que la concejala Patricia Molina les hizo a los alcaldes de Dagua y Pradera sobre la realización de consultas previas a las comunidades afro que se encontraban en sus respectivos territorios porque el G11 estaba adelantando un POR, el alcalde de Dagua manifestó que había compartido información con los concejos comunitarios, pero no había realizado consulta previa porque en la interpretación jurídica se llegó a la conclusión de que no era necesario dado que las facultades que se les estaba concediendo a los alcaldes eran solo para asociarse frente a escenarios de planificación y proyección y porque, además, este modelo no afectaba las atribuciones que la Ley 70 de 1993 le reconoció a los concejos comunitarios frente a su territorio. En el mismo sentido respondió el alcalde de Pradera.

Por otra parte, del DNP participó César Mauricio Salcedo, quien aseguró que los procesos de asociación se venían dando sin la presencia del DNP y que en el Gobierno nacional estaban de acuerdo con ello porque lo que querían era “una construcción antes que una prescripción”. De igual manera, señaló que el Gobierno nacional tenía las siguientes expectativas con las asociaciones que se venían creando: 1. Aportar insumos para el PND 2014-2018, 2. Aportar para la construcción del Conpes de asociatividad, 3. Construir país desde las regiones, 4. Desarrollar y reglamentar las figuras de la LOOT, 5. Ser parte de un proceso innovador de reconocimiento y reinvención de la asociatividad y 6. Aprovechar instrumentos como el nuevo régimen de regalías.

Por parte de la Gobernación del Valle participó Christian Garcés, director del Departamento de Planeación Departamental, quien recomendó dejar abierto el modelo de asociación al cual concurriría el alcalde de Cali, debido a que las facultades que se les habían dado a los otros alcaldes tenían esta flexibilidad o posibilidad, y proceder a realizar un proceso que permitiera discutir con mayor profundidad sobre los tipos de asociatividad en el que participaran las alcaldías, las Gobernación del Valle y el DNP, porque la administración departamental no había participado en esa discusión que consideraba trascendental para la historia del Valle del Cauca y el sur del departamento. Adicionalmente, manifestaba que

²⁴⁸ CONCEJO MUNICIPAL DE CALI. Acta N° 21.2.1.1-318 [audio].

con este ejercicio prácticamente se estaba improvisando porque la LOOT había sido expedida muy recientemente y no contaba aún con desarrollos reglamentarios.

Asimismo, manifestó la necesidad de profundizar en el análisis sobre lo que la LOOT dice en relación con que las entidades territoriales que configuren una RPG deben ser similares (afines) y preguntaba: ¿Es el Distrito de Buenaventura un ente territorial similar a Cali o al municipio de Dagua? e instaba a mirar el esquema de las provincias administrativas y de planificación (PAP). También celebraba que los municipios con mayor capacidad administrativa apoyaran a los de sexta categoría, pero expresaba preocupación por la manera como se podría garantizar que a la hora de las gestiones no se profundizaran los desequilibrios en las inversiones de los recursos y ponía el siguiente ejemplo:

Lo hemos visto en el contrato plan. Ha sido muy complejo, por ejemplo, llevar recursos de la Nación hacia los municipios pequeños, y obviamente es mayor el peso político de ciudades intermedias como Tuluá o Cartago, porque además tienen congresistas, mayor peso en la Asamblea (...), además, el Valle es distinto a todos los departamentos en esto, como el (alcalde) de Palmira que llama directamente a un ministro y él hace la gestión directa. El municipio de sexta categoría tiene una serie de limitantes y la experiencia de la Gobernación es que ha tenido que hacer un ejercicio muy fuerte para mantener esos equilibrios en las inversiones regionales.²⁴⁹

Sobre la potestad que le concede la LOOT a las RPG para planear y ejecutar los recursos del FDR, Christian Garcés llama la atención sobre el hecho de que la LOOT es anterior al acto legislativo que cambió la Constitución y reglamentó el SGR, por ello, no es claro que la LOOT haga referencia al FDR del SGR; de igual manera, manifestaba que eran los OCAD regionales, en los que hay representación de los diversos niveles gubernamentales, los que decidían sobre los proyectos que cuentan con financiación de las regalías y hasta el momento no se habían presentado dificultades en el Valle del Cauca para ponerse de acuerdo en la priorización de los proyectos.²⁵⁰ Igualmente, solicita que quede establecido

²⁴⁹ GARCÉS, C. Reflexiones sobre los procesos de asociatividad. En: CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI. Acta N°082-14 Comisión de Entidades Descentralizadas y de Capital Mixto y Empresas Sociales del Estado. 2014.

²⁵⁰ Ídem.

cómo será la articulación de la Gobernación del Valle con este nuevo esquema asociativo para evitar debates institucionales innecesarios y profundizar las malas relaciones que históricamente han existido entre el gobernador del Valle y el alcalde de Cali, que son más tensas cuando hay otros alcaldes de ciudades intermedias con interlocución directa con el Gobierno nacional. Y termina con el siguiente mensaje:

Entonces es importante aquí que miremos cómo nos articulamos. La invitación o el mensaje es: “sentémonos a pensar estos observatorios o centros de planificación”. La Gobernación solicita ser invitada a estas reuniones. Le pedimos a Planeación Municipal que nos articulemos más, que trabajemos unidos. Lo mismo a las personas que están liderando el proceso del G11. Quiero terminar diciendo que la Gobernación respalda al G11, acompañará cualquier modelo de asociatividad que se defina y esperamos que esto sea para beneficio del sur del Valle y de todo el departamento.²⁵¹

Finalmente, para dar respuesta a otras inquietudes manifestadas por los concejales durante los debates, se incluyó en el Acuerdo que cualquier inversión o proyecto que se adelante con el G11 debía tener concordancia con los PMD/PDD de los miembros de este esquema asociativo, en este caso de Cali; asimismo, frente al tema del transporte intermunicipal mediante el SITM MIO que algunos transportadores percibieron como una amenaza, se especificó en el Acuerdo que estos mecanismos solo podrían darse bajo el cumplimiento de la normativa nacional (Ley 336 de 1996).

De esta manera, diecisiete (17) votos positivos y dos (2) negativos de los concejales de Cali²⁵², permitieron que el alcalde de Cali acudiera el 30 de julio de 2014 a la ceremonia de constitución de la RPG del G11, la cual se realizó en el mismo lugar en el que dos años atrás se había firmado el Acuerdo del Río Cauca que dio inicio al G8: el puente del Comercio. A este evento se invitó al presidente de la República, Juan Manuel Santos, quien finalmente no asistió, pero envió sus palabras a través del viceministro del Interior, en el

²⁵¹ Ídem.

²⁵² CONCEJO MUNICIPAL DE CALI. Acta Nro. 21.2.1.1-318 - miércoles 21 de mayo de 2014 - Sesión plenaria extraordinaria. Cali: Concejo Municipal de Cali, 2014.

que expresa su apoyo irrestricto a este proceso que pone como ejemplo para el resto del país.²⁵³

Luego, mediante Escritura Pública 2626 de 2014 de la Notaría Única del Círculo de Yumbo se protocoliza el acta de constitución y los estatutos de la Región de Planeación y Gestión del G11 Municipios – Región. En ella se establece que este esquema asociativo tiene por objetivo general trabajar articuladamente en los procesos de planificación, gestión y ejecución de proyectos para el desarrollo integral y la paz, en aras de la construcción social y política de la subregión. Para ello, elabora y ejecuta planes, programas, proyectos y estudios técnicos para promover acciones integrales de desarrollo, en forma coordinada y conjunta entre los miembros de la asociación; impulsa estrategias de desarrollo y planificación territorial en el marco de los POT y promueve y/o implementa todas las acciones afines al desarrollo ambiental-hídrico y la recuperación de las cuencas y subcuencas.²⁵⁴

En términos de competencias y funciones, los miembros de la RPG del G11 Municipios - Región la autorizan para que, entre otros asuntos, promueva y gestione el proceso de planificación en forma concertada y participativa entre las diferentes instancias y actores de desarrollo; cree el Banco de Proyectos de Inversión Estratégicos de Impacto Regional de la RPG del G11; promueva, gestione y adelante procesos de formulación, financiación y ejecución de los proyectos inscritos en el mencionado Banco de Proyectos y coordine en los territorios de los municipios que integran las RPG del G11, la articulación con el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social²⁵⁵. Asimismo, se definen los criterios de gobierno y gestión de la RPG del G11, entre ellos, la relación paritaria en condiciones de igualdad y respeto entre los municipios que la integran; toma de decisiones por consenso y priorización, preferentemente de proyectos desencadenantes y estructuradores de proceso, movilizadores y de efecto sinérgico. También se define que las instancias de dirección, gestión y consulta son las siguientes: 1. Junta de Alcaldes; 2. Instituciones Asesoras.

²⁵³ SANTOS, J. Palabras de Juan Manuel Santos, presidente de la República, remitidas para la ceremonia de constitución de la Región de Planeación y Gestión G11. Santiago de Cali: Presidencia de la República de Colombia, 2014.

²⁵⁴ G11. Escritura Pública 2626 de 2014 - Notaría Única del Círculo de Yumbo. Yumbo, Valle, 2014. p. 10.

²⁵⁵ *Ibíd.*, p. 11.

Gobierno Nacional (DNP, Ministerio del Interior, IGAC, etc.), Gobernación Departamental y CVC; 3. Mesa de concejales del G11; 4. Asamblea de Actores Locales; 5. Comité Técnico y 6. Director Ejecutivo, donde se ratifica a César Lemos en esta última posición y se determina que solo la Junta de Alcaldes puede aprobar por consenso la disolución de la RPG del G11.²⁵⁶

8.4.6. Contrato plan para el G11

Desde la suscripción del Acuerdo del Río Cauca, el G11 empezó la gestión de recursos para formular o desarrollar cada uno de los proyectos contenidos en su Matriz de iniciativas. Esta gestión incluía la negociación de un contrato plan con el Gobierno nacional - representado por el DNP-, así como la suscripción de convenios interadministrativos e interinstitucionales con organismos nacionales e internacionales. Esta estrategia permitió que el 19 de diciembre de 2012 el entonces director del DNP, Mauricio Santamaría Salamanca, en reunión con los alcaldes del G11, aprobara la gestión de un contrato plan porque consideró que era la subregión que estaba más adelantada frente a las otras iniciativas de asociatividad que se venían dando en el país, así que decide priorizarlo e incluirlo en el grupo de los contratos plan “pilotos”, lo que permitió definir un cronograma de trabajo entre las partes. Esto se dio, pese a que el propio DNP había decidido que no iba a suscribir más contratos plan²⁵⁷.

Según El País²⁵⁸, el G11 en año y medio realizó más de cuarenta talleres y concertó la participación de diversos agentes de la región para identificar y priorizar proyectos, los cuales eran formulados y estructurados en el formato MGA²⁵⁹ para ser gestionados ante

²⁵⁶ *Ibíd.*, pp. 12-14.

²⁵⁷ PROYECTO DE ACUERDO NRO. 063 DE 2013. (2: 1, diciembre, 2013: Cali, Colombia). “Por medio del cual se autoriza al señor alcalde para participar en la constitución de una Región de Planeación y Gestión y se dictan otras disposiciones”. CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI, 2013. 30 p. p. 1-2; CONCEJO MUNICIPAL DE CALI. Acta N°21.2.1.1-052. En: Sesión Comisión Ordinaria del Plan y Tierras (1: 20, marzo: Cali, Colombia). Cali: Concejo Municipal de Cali – Comisión Ordinaria de Plan y Tierras, 2013. p. 1-27. p.25.

²⁵⁸ EL PAÍS. Disputa entre Gobernación y alcaldes por contratos Plan en el Valle: Valle: El País, 2013. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/valle/disputa-entre-gobernacion-y-alcaldes-por-contratos-plan-en-el.html>

²⁵⁹ MGA es Metodología General Ajustada y sirve para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública ante los entes nacionales y territoriales vía internet. DNP. Metodología General para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública:

diversos organismos de financiación, entre ellos, el DNP. En esta fase del proceso de asociatividad y por invitación de Rodrigo Guerrero, la Gerencia de Desarrollo Regional y Competitividad de la Cámara de Comercio de Cali (CCC) liderada por Daniel Zamorano, hizo las veces de coordinación técnica del Portafolio de Proyectos Estratégicos, donde recibía, compilaba y, en algunos casos, perfeccionaba los proyectos.²⁶⁰ De hecho, el entonces director de la CCC, Roberto Arango Delgado, escribió una editorial en la revista Acción titulada: “El G11, un esfuerzo de todos los vallecaucanos”, en la que apoyaba abiertamente esta iniciativa y exaltaba sus avances.²⁶¹

La Gobernación del Valle no hizo parte de esta negociación debido, en parte, a la nula interlocución que hubo en su momento con el exgobernador Héctor Fabio Useche y a la posterior interinidad administrativa que terminó con la elección de Ubeimar Delgado. En tal sentido, asegura El País, que ante la falta de liderazgo desde la Gobernación y la Asamblea del Valle, los alcaldes asumieron la búsqueda de recursos y el G11 tuvo el liderazgo:

Pocos actores en la región creyeron en la apuesta del G11, acostumbrados a que son los senadores y representantes a la Cámara los que ‘bajan’ partidas del presupuesto nacional para obras en las regiones, con el peligro de que les impongan a los alcaldes sus contratistas amigos”, como dijo un exalcalde de Cali quien pidió reserva de su identidad.²⁶²

Según lo informó César Lemos, el contrato plan del G11 se presupuestó en \$ 6,1 billones, el 91% de este monto lo aportaría el Gobierno nacional y el 9% restante sería contrapartida territorial. Los proyectos estaban organizados en los seis ejes temáticos del G11. El eje de mayor peso era Infraestructura y Logística con el 67,1% del presupuesto total del contrato plan (\$ 4,1 billones) y once (11) iniciativas. El segundo eje de mayor valor en el contrato plan era Medio Ambiente con el 20,9% (\$ 1,3 billones) del monto total y nueve (9) proyectos.

Metodologías: Inversiones y Finanzas Públicas: Programas: DNP, 2018. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzaspublicas/Paginas/Metodologias.aspx>.

²⁶⁰ RPG del G11 y COMFANDI. Op. Cit., p. 86.

²⁶¹ ARANGO, R. El G11, un esfuerzo de todos los vallecaucanos. [online]. Revista Acción, 1 de febrero de 2013. [consultado 2 de noviembre 2016]. Disponible en: <https://www.ccc.org.co/revista-accion-ccc/el-g11-un-esfuerzo-de-todos-los-vallecaucanos/>

²⁶² EL PAÍS. Disputa entre Gobernación y alcaldes por contratos Plan en el Valle: [online]. El País, 23 de junio de 2013. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/valle/disputa-entre-gobernacion-y-alcaldes-por-contratos-plan-en-el.html>

Los cuatro ejes restantes representaban el 11,9% del valor del contrato plan (\$ 733 mil millones). El eje Desarrollo Productivo y Empleo tenía siete (7) proyectos, el eje Educación contaba con cinco (5) proyectos y el eje de Seguridad era el de menor peso en el presupuesto del contrato plan y estaba integrado por tres (3) proyectos. El Anexo C presenta los ejes del contrato plan propuesto por el G11 al DNP con sus respectivos proyectos y presupuesto.

Frente al contrato plan del G11, desde el Concejo Municipal de Cali se aseguraba que era de importancia para Santiago de Cali, en virtud de que varias de las megaobras pendientes en esta ciudad, tendrían en esa figura el apoyo financiero que le faltaba al Municipio. No obstante, los concejales llamaron la atención sobre la conveniencia de invertir \$ 20 mil millones en el Centro de Eventos Valle del Pacífico, siendo una entidad mixta, así como la ausencia de orientación social y su carácter “poco equitativo y antisolidario” con el resto del Valle; asimismo, pedían claridad sobre los recursos que aportaría la Alcaldía de Cali para cofinanciar esta iniciativa y la manera como estos se verían reflejados en el nivel de endeudamiento de la entidad territorial.²⁶³

Del contrato plan propuesto por el G11, el DNP había preaprobado un paquete de obras por un valor superior a los \$ 3,5 billones; por ello, lo único que estaba pendiente para cerrar este proceso era la fecha de la firma El País.²⁶⁴ En este punto de la negociación interviene la Gobernación del Valle y catorce de los veinticuatro congresistas del Valle, quienes el 3 de junio de 2013 le remiten una carta al presidente Juan Manuel Santos, en la que le solicitan una cita para replantear el tema con el fin de que “los recursos se distribuyan de forma equitativa” en todo el Valle del Cauca. Este requerimiento de la administración departamental y los congresistas tenía como argumento que los recursos que se aprobarían para las obras del G11 saldrían del mismo fondo que el Gobierno nacional destina para todo el Valle del Cauca. Sin embargo, otras voces señalaban que lo que estaba detrás de este reclamo eran cálculos políticos y afanes electorales, y señalaban, en particular, que el

²⁶³ CONCEJO MUNICIPAL DE CALI. Concejales conocieron detalles. Municipio sigue apostándole a Contrato Plan para obras de orden local y regional: Concejo Municipal de Cali. [online]. Concejo Santiago de Cali, 4 de junio de 2013. Disponible en: http://www.concejodecali.gov.co/Publicaciones/concejales_conocieron_detalle_municipio_sigue_a_postandole_a_contrato_plan_para_obras_de_orden_local_y_regional

²⁶⁴ EL PAÍS. Disputa entre Gobernación y alcaldes por contratos Plan en el Valle: Valle: El País, 2013. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/valle/disputa-entre-gobernacion-y-alcaldes-por-contratos-plan-en-el.html>

gobernador no podría quedarse sin proyectos para el centro y norte de Valle, donde tiene su fortín de votos, especialmente, porque 2014 era un año electoral y su hermano, César Tulio, aspiraba a ser reelegido en el Senado.²⁶⁵

De otro lado, también se comentaba que varios de los catorce congresistas que le dirigieron la carta al presidente Santos, aspiraban a la reelección y no tendrían obras para mostrar ni injerencia en la contratación que se adelantaría para ejecutar los proyectos del contrato plan, como se especula que hacen algunos. La divergencia entre el G11 y sus opositores creció a tal punto que se conformó una comisión del Gobierno departamental para reunirse con delegados del DNP para acordar que el contrato plan incluyera proyectos que favorecieran a los municipios vallecaucanos diferentes a los del G11. Ante esta situación, el Gobierno nacional manifestó que no iba a entrar en polémicas locales y que firmaría un solo contrato plan con el Valle del Cauca en el que los proyectos priorizados serían aquellos que contaran con cofinanciación o significaran un valor agregado para la Nación.²⁶⁶

De esta manera, se inició la renegociación de un contrato plan pero para todo el Valle del Cauca, un proceso que por una parte parecía no tener mucho sentido porque 25 de los 46 proyectos del G11 estaban incluidos en el Plan Departamental de Desarrollo del Valle, y por otra, tomaría mucho tiempo en culminar porque luego de que la Gobernación del Valle y la Alcaldía de Cali hubieran acordado los proyectos, debían concertarlos con los 31 alcaldes del centro y norte del departamento y los otros 10 del G11, para luego hacer lo mismo con los ministerios, proceso que el DNP calculaba que podría tomar tres meses. Adicionalmente, los concejos municipales y la Asamblea del Valle empezaron a exigir competencias en la concertación de este contrato plan por ser las encargadas de aprobar los presupuestos de las municipalidades y la Gobernación, así como los congresistas insistían en la necesidad de incluir iniciativas relacionadas con salud, educación e inversión agraria. Mientras tanto, otros departamentos del país como Santander, Amazonas, Sucre-Bolívar y Magdalena-Cesar-Guajira construían a contrarreloj sus propuestas de contrato

²⁶⁵ LÓPEZ, O. El G11, "choque de guayaberas" en Cali. [online]. Caliescribe, 2 de agosto de 2014. Disponible en: <http://caliescribe.com/es/politica/2014/08/02/6580-g11-choque-guayaberas-cali>

²⁶⁶ EL PAÍS. Disputa entre Gobernación y alcaldes por contratos Plan en el Valle: [online]. El País, 23 de junio de 2013. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/valle/disputa-entre-gobernacion-y-alcaldes-por-contratos-plan-en-el.html>

plan porque antes de finalizar el año 2013 debían estar suscritos y entre todos, Santander llevaba la delantera.²⁶⁷

Esta situación generó tal grado de fragmentación y de puja entre la administración departamental, los congresistas de esta región y los alcaldes que pertenecen al G11, que finalmente la negociación del contrato plan con el Valle se detuvo y no alcanzó a contar con apropiación presupuestal. Este hecho reavivó el debate sobre la dificultad que tienen los vallecaucanos para trabajar de manera articulada con otros actores, especialmente, de su propia región. De esta manera, el 27 de julio de 2013, el Gobierno nacional aprobó la suscripción del último contrato plan “piloto o pionero” con el departamento de Santander por un valor de \$ 6,1 billones.²⁶⁸

Luego del fracaso del contrato plan del G11, Esperanza Forero manifiesta que la imagen de este esquema asociativo quedó por el suelo y que su director ejecutivo, César Lemos, siguió adelantando gestiones para poner en marcha proyectos, pero, “siempre él pensó en proyectos, no pensó en cómo se podía conformar el esquema asociativo a nivel de su organización y estructura. Entonces cuando hubo el cambio de gobierno, los alcaldes que llegaron nuevos, a pesar de que muchos de ellos conocían el esquema asociativo, otros no lo conocían, (se organizó) una reunión previa cuando ya estaban como alcaldes electos en el mes de diciembre del 2015, se les contó acerca del esquema, se les vendió todas las bondades y potencialidades del esquema asociativo y eso quedó allí”.²⁶⁹

Otros hechos que ocurrieron durante la administración de Rodrigo Guerrero y que vale la pena destacar fueron: 1°. La devolución en el año 2013 de Emcali a la administración municipal por parte del Gobierno nacional luego de trece años de intervención y 2° La creación del Grupo Empresarial del Valle del Cauca (GEV) como mecanismo para que empresarios muy representativos de la región aportaran recursos a un fondo de inversión orientado a apoyar proyectos estratégicos para este territorio. El primer hecho fue fundamentalmente una muestra de la confianza del Gobierno nacional en la administración

²⁶⁷ Ídem.

²⁶⁸ DNP-GOVERNACIÓN DE SANTANDER. Acuerdo estratégico para el Desarrollo del Territorio. Contrato Plan de la Nación con el Departamento de Santander. San Gil, Santander: DNP-Gobernación de Santander, 2013.

²⁶⁹ FORERO, E. Entrevista para el trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)". Cali, Colombia. 2018.

de Rodrigo Guerrero porque no respondió a una mejora ostensible en los indicadores de gestión de la empresa, que tenía en la cancelación de las acreencias su objetivo principal, y el segundo hecho muestra la complacencia de los empresarios con las iniciativas de desarrollo que se estaban emprendiendo, particularmente desde Cali, entre las cuales se encontraba el G11.

8.5. ¿Un segundo aire o el ocaso del G11?: Llegan nuevas autoridades territoriales que desconocen o desconfían de la asociatividad

Luego de todo el proceso que permitió la creación formal del G11, el tema de la asociatividad territorial brilló por su ausencia en los debates y las propuestas de los candidatos a las alcaldías del G11 y a la Gobernación del Valle del Cauca para el periodo 2016-2019. Por ejemplo, desde la campaña de Dilian Francisca Toro a la Gobernación del Valle se hablaba de G42 para indicar que la única asociatividad que avalaban sería la de los 42 municipios del Valle del Cauca porque la experiencia del G11 era percibida como un intento de desmembrar al departamento.

A la Alcaldía de Cali llega Maurice Armitage con el movimiento “Cali con Armitage”, quien se había destacado como empresario siderúrgico y nunca había ejercido un cargo público. A la Gobernación del Valle llega Dilian Francisca Toro del partido de la U, experimentada política quien había sido concejala, alcaldesa, congresista y candidata a la Gobernación del Valle. En su programa de gobierno, Armitage se refiere al G11 en dos ocasiones, pero no lo plantea como un esquema asociativo de apoyo a la gestión, sino que lo usa principalmente para delimitar el ámbito de acción de Cali como ciudad-región en materia de gestión de proyectos y el fortalecimiento de la mesa consultiva de movilidad²⁷⁰. Por otra parte, en el programa de gobierno de Dilian Francisca Toro no se hacía ninguna referencia al G11 ni a los esquemas asociativos territoriales, sino a las subregiones como espacios para realizar diversas iniciativas.²⁷¹

En este contexto, en enero del año 2016 se realizó la primera Junta de Alcaldes del G11 en la que César Lemos y Esperanza Forero presentaron una propuesta para prestarles

²⁷⁰ ARMITAGE, M. Programa de gobierno de Maurice Armitage "Creemos Cali". Cali: Movimiento "Creemos Cali", 2015, p. 11.

²⁷¹ TORO, Dilian. Programa de gobierno Valle del Cauca 2016-2019. Dilian Francisca Toro Gobernadora. Cali: Partido de la U, 2015. pp. 31, 39, 57, 59.

acompañamiento en la construcción del diagnóstico de los PMD/PDD, particularmente, en la definición de unos elementos de articulación de estos planes²⁷². Los alcaldes aceptaron y se comprometieron a desembolsar unos recursos para ello. De esta manera, se empezó a realizar este trabajo, pero manifiesta Esperanza Forero²⁷³ que la transferencia de recursos por parte de los alcaldes no se concretó y a través del G11 no se pudo contratar a nadie ni contaba con recursos mínimos para su funcionamiento. Entretanto, los PMD/PDD y el Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 empezaron a ser aprobados en los respectivos concejos y la Asamblea Departamental. El de Cali, titulado “Cali progresa contigo” (Acuerdo municipal nro. 0396 de 2016), se refiere al G11 con el propósito de consolidarlo y apoyar los procesos de planificación supramunicipal que fortalezcan a Cali como ciudad-región, entre ellos, la integración operativa y tarifaria del SITM-MIO con los municipios vecinos²⁷⁴.

En relación con la Gobernación del Valle del Cauca, el Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 titulado “El Valle está en vos” (Ordenanza departamental nro. 415 de 2016), no hace referencia al G11 ni a ningún esquema asociativo en particular; no obstante, sí se expresa sobre la generalidad de los esquemas asociativos en el subprograma: “Asesoría y asistencia técnica territorial”, para el cual define como una de sus metas: “Asesorar, durante el periodo de gobierno, al 100% de municipios que emprendan procesos de asociatividad en el marco de la LOOT”²⁷⁵. Diego Escobar, asesor de esta reforma administrativa, manifestó en una entrevista que el tema de los esquemas asociativos territoriales y de la coordinación supramunicipal no era apoyado firmemente por la dirección de la administración departamental porque, según él:

si cada secretario que hasta el momento en la cultura política/administrativa nuestra se cree que es un rey, que puede durar hasta cuatro años (el periodo del mandatario) y que va tener una cierta discrecionalidad para el manejo de

²⁷² ALCALDÍA DE CALI. G11 avanza en diagnóstico de planes de desarrollo de municipios que lo conforman. [online]. Alcaldía de Santiago de Cali, 24 de febrero de 2016. Disponible en: http://www.cali.gov.co/alcaldenlinea/publicaciones/113398/g11_avanza_en_diagnostico_de_planes_de_desarrollo_de_municipios_que_lo_conforman/

²⁷³ FORERO, E. Op. cit., 2018.

²⁷⁴ *Ibíd.*, p. 94-96.

²⁷⁵ ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA. Ordenanza departamental nro. 415 de 2016 "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca para el periodo 2016-2019 'El Valle están en vos". Cali: Imprenta Departamental, 2016. p. 216.

recursos, de proyectos, de programas de nóminas etc., y luego va tener que compartir eso por una parte con un intersectorial y luego con un territorial, que le van a decir para dónde deben fluir los recursos para priorizar determinado tipo de soluciones o de oportunidades, entonces hay resistencia porque son celosos de esa parte, y en ese sentido, también hay una cultura que no está preparada para ese tipo de soluciones²⁷⁶

En el año 2017, el DAPM decide que sea Esperanza Forero quien retome el tema de la asociatividad territorial para que se encargue del desarrollo del componente “Ciudad-Región” del PMD de Cali. En principio, se deseaba que ese trabajo girara en torno a la creación del área metropolitana o a la identificación de otros esquemas asociativos, pero finalmente, la administración municipal optó por darle continuidad al G11 y de esta manera se realizaron reuniones, conocidas como Comités Técnicos, con los secretarios de planeación de las entidades territoriales que hacían parte de este esquema asociativo para hablarles del proceso y escuchar sus expectativas e inquietudes sobre el mismo. También hubo acercamientos con el Departamento de Planeación de la Gobernación del Valle, con el cual se empezó a trabajar mancomunadamente para darle cumplimiento a la meta contenida en el Plan de Desarrollo Departamental que se relaciona con los esquemas asociativos.

De esta manera, el 25 de enero de 2018 se realizó la segunda Junta de Alcaldes del G11 entre los mandatarios locales del periodo 2016-2019. A ella asistieron todos los alcaldes, con excepción de los de Buenaventura, Dagua y Jamundí, quienes delegaron a sus secretarios de Planeación; mientras la Alcaldía de Yumbo no tuvo representación en ese espacio, en el que también estuvo una representante del DNP. Allí, Esperanza Forero presentó los principales avances de la RPG del G11 durante el periodo 2016 y 2017, entre los que se destaca la priorización de unos proyectos considerados estratégicos para el desarrollo territorial del G11, que se desarrollarían en los próximos diez años y que surgieron de la reunión que tuvo el Comité Técnico de la RPG del G11 el 1° de agosto de 2017. Estos proyectos se presentan en la Tabla 12.

²⁷⁶ ESCOBAR, D. Entrevista para el trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)". Cali, Colombia. 2018.

Tabla 12. Proyectos estratégicos de desarrollo territorial del G11

Eje Temático	Nombre del Proyecto
Desarrollo Económico y Productivo	Articulación de cadenas productivas en pro del fortalecimiento de la competitividad subregional.
Medio Ambiente y Gestión del Riesgo	Abastecimiento de Agua – Acueductos Regionales
Social	Plan de seguridad subregional
Infraestructura y Movilidad	Tren de Cercanías
Infraestructura y Movilidad	Ruta Pacífico Orinoquía
Infraestructura y Movilidad	Plan de Movilidad Regional
Medio Ambiente y Gestión del Riesgo	Gestión de riesgo por inundación Rio Cauca
Turístico	El Malecón de Juanchito
Turístico	La Vuelta al Cielo (ruta ecológica)
Medio Ambiente y Gestión del Riesgo	Recuperación de la cuenca del Rio Cauca

Fuente: Tomado de FORERO, E. Presentación G11 Municipios-Región a la Junta de Alcaldes de la RPG del G11. Cali: RPG del G11, 2018, diapositiva 13.

Esta reunión dejó ver, entre otras cosas, que el proceso de toma de decisiones en la RPG del G11 era altamente problemático porque en los estatutos vigentes se expresa que la Junta de Alcaldes, como máximo órgano de gobierno, toma decisiones por consenso y nunca se hace referencia a un quorum. Pese a ello, y dada la ausencia de César Lemos en ese espacio y en el proceso, los mandatarios locales manifestaron que era Esperanza Forero quien debería asumir la dirección ejecutiva de la RPG del G11. De esta manera, se informó públicamente que la RPG del G11 contaba con el aval de los alcaldes para continuar realizando gestiones de corte regional²⁷⁷. Posteriormente, Esperanza fue nombrada subdirectora de Planificación del Territorio del DAPM de Cali, cargo desde el que debe atender innumerables asuntos que le dificultan en la práctica, adelantar actividades como directora ejecutiva de la RPG del G11.

²⁷⁷ EL PAÍS. Estos son los proyectos claves que estudia el G11 para el Valle. [online]. El País, 28 de enero de 2018. [consultado 14 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/economia/estos-son-los-proyectos-claves-que-estudia-el-g11-para-el-valle.html>

8.6. Conclusiones de la cuarta parte

En esta ocasión, se revisará la posición de los agentes e instituciones relacionadas directamente con la RPG del G11, que se esquematiza en la Figura 7. En tal sentido, en el cuadrante 1 que corresponde a aquellos que tienen alto capital político y alto capital económico (fiscal), se vuelve a ubicar al presidente de la República y los ministros y directores de departamento administrativo. Esto en razón a que los mecanismos que incentivan la conformación de esquemas asociativos, tales como los contratos plan y las regalías, están en cabeza de las agencias del Gobierno nacional. También se incluyeron las dinastías regionales para hacer referencia, en particular, a la Familia Carvajal, con la que Rodrigo Guerrero tiene una estrecha relación, con la cual se reforzaron sus relaciones con el sector empresarial y gremial de la región, dado que su historia de vida no es precisamente la de un empresario sino fundamentalmente la de un político y académico.

Esta estrecha relación con los empresarios tradicionales del Valle, a su vez lo conectan a nivel personal con las dinastías nacionales, entre ellas la de los Santos, de la cual descendía el entonces presidente de la República y tejen relaciones de confianza muy fuertes porque no se construyen solo en el ejercicio de cargos públicos sino en otros espacios de amistad y familiaridad. De igual manera, el alcalde de Cali aparece en una posición privilegiada por liderar la principal ciudad del suroccidente colombiano y por haber promovido y liderado abiertamente la configuración de la RPG del G11.

En una posición inferior se encuentran los alcaldes de Palmira y Yumbo, los cuales cuentan con la capacidad fiscal para cofinanciar iniciativas de carácter regional y adicionalmente, para el caso del alcalde de Palmira, tiene contacto privilegiado con las entidades del Gobierno nacional. Otro es el caso de Buenaventura, que no apoyaba financieramente de la misma manera que los municipios ya mencionados las iniciativas de este esquema asociativo, pero su presencia en un esquema asociativo de alguna manera garantiza que sea escuchado, pues se trata del principal puerto colombiano sobre el océano Pacífico, que adicionalmente, por tener una alta proporción de su población en condiciones precarias de vida, legitima de entrada las iniciativas de desarrollo regional con equidad que presente un esquema asociativo que incluya a este Distrito. En la parte baja de este cuadrante se ubicó

a la Gobernación del Valle por varios asuntos. El primero de ellos, la limitación presupuestal que el modelo municipalista – centralista de Colombia le impone a los departamentos; el segundo, por encontrarse bajo un acuerdo de reestructuración de pasivos que limitaba su manejo presupuestal y el tercero, la posición de crítica u oposición al Gobierno nacional que se hacía desde allí, dificultaban la consecución de recursos de inversión adicionales, por lo cual, su principal fuente de inversión terminó siendo el SGR, aun cuando en los OCAD también tienen asiento el Gobierno nacional, otras gobernaciones y alcaldías, por lo que una sola gobernación tampoco tiene necesariamente la última palabra en este espacio.

El cuadrante 2 indica alto capital político y bajo capital económico (fiscal), allí se ubicaron, en orden descendente, a los congresistas del Valle del Cauca, los concejales de Cali, los alcaldes del resto de municipios del G11 (Dagua, La Cumbre, Vijes, Jamundí, Candelaria, Pradera y Florida) y el director ejecutivo de la RPG del G11. En el cuadrante 3, donde hay poco capital político y poco capital económico (fiscal), se ubicaron a los diputados del Valle del Cauca, los concejales del resto de municipios del G11, los consejos de comunidades negras y cabildos indígenas y los grupos poblacionales con discapacidad y orientación sexual y de géneros diversa porque tuvieron poca participación e incidencia en todo el proceso asociado al G11. Finalmente, en el cuadrante 4, donde están los agentes e instituciones con poco capital político y alto capital económico (fiscal), se ubicó a la Fundación para el Desarrollo Integral del Pacífico-FDI, actual ProPacífico, las agencias de cooperación internacional que apoyaron algunas iniciativas del G11, las universidades presentes en Cali y la Cámara de Comercio de esta ciudad, porque pese a que no fueron financiadores directos del esquema asociativo, sí prestaron asesoramiento o acompañamiento técnico, otorgándole legitimidad a las iniciativas y al proceso de asociatividad en sí, sobre todo en el caso de las universidades que institucionalmente puede que no tengan un interés político, pero es posible que sus representantes sí lo tengan.

Figura 7. Espacio de las posiciones sociales relacionadas con los capitales político y económico o fiscal de la RPG del G11



Fuente: Elaboración propia.

El G11 es una expresión de la manera como los agentes territoriales aplican las directrices nacionales para incrementar sus capitales y mejorar su posición en los diversos campos sociales en los que se mueven, instrumentalizando para ello al campo de poder estatal. En este caso en particular, luego de varias décadas, el sector empresarial y gremial tradicional de Cali (liderados en este caso por la familia Carvajal y la Cámara de Comercio) volvía a tener una posición dominante en el campo administrativo de esta ciudad, gracias a la imagen que lograron proyectar de Rodrigo Guerrero como benefactor de la población más vulnerable por su trabajo en la Fundación Carvajal y Valleenpaz y a las alianzas que tejieron con diversos sectores políticos. No obstante, el G11 y su contrato plan giraron en torno a las necesidades de los sectores más cercanos al alcalde, dadas las profundas restricciones presupuestales que este encontró en la administración municipal. De allí que la participación de temas y actores relacionados con la salud, vivienda, educación, justicia,

empleo, etc. no se diera o fuera reducida a su mínima expresión a lo largo de todo el ejercicio del G11.

Por supuesto que los sectores que no fueron tenidos en cuenta iban a oponerse a esta iniciativa y seguramente desde Cali creyeron que como ellos no contaban con una relación tan estrecha con el Gobierno nacional iban a fracasar en sus pretensiones, pero lo que seguramente no previeron es que estos actores sí cuentan con un capital político importante, en tanto se sustenta en las adhesiones primarias de la población del resto del Valle del Cauca, que lejos de ser una zona rural y despoblada, tiene altos niveles de urbanización que se expresan en el sistema de ciudades anteriormente descrito. En otras palabras, el sistema de ciudades del Valle del Cauca no solo tiene efectos en materia urbanística, de movilidad, prestación de servicios públicos, localización de las actividades económicas, etc., sino que también afecta el campo político porque electoralmente le hace contrapeso a los sectores políticos concentrados en Cali.

De hecho, podría decirse que estos actores políticos del Valle del Cauca han tenido mucho que ver en la dificultad histórica para configurar un área metropolitana alrededor de Cali, en tanto no aceptan un mecanismo administrativo que le otorgue tanto poder a la capital del Valle en desmedro del resto de municipios, algo que también habría posibilitado el G11 como esquema asociativo y, especialmente, su contrato plan. De tal manera que estamos en presencia de dos fuerzas en el campo de poder estatal del Valle del Cauca que están en oposición. La primera podría considerarse que tiene una lógica centrípeta porque quiere concentrar en torno a una Cali concebida como ciudad-región, el capital económico, social y político de todo el Valle del Cauca, norte del departamento del Cauca y del suroccidente del país, mientras la segunda fuerza podría concebirse como centrífuga porque se resiste a esta lógica de concentración y busca preservar los poderes y la autonomía local, así como las formas tradicionales de dominación territorial. La primera fuerza estaría impulsada por empresarios y los sectores tecnocráticos y políticos asentados en Cali, mientras la segunda por líderes políticos tradicionales de los demás municipios del Valle del Cauca, entre ellos, concejales, diputados y algunos congresistas.

Ahora bien, es importante enfatizar en que esta lógica de oposición no empezó con el G11, sino que esta iniciativa de asociación lo que hizo fue catalizarla y mostrarla en acción ante un público amplio, gracias a los medios de comunicación que también eran usados para legitimar o deslegitimar las posiciones de los agentes de las dos fuerzas enfrentadas. Por ejemplo, el periódico El País mostraba abiertamente su apoyo a las iniciativas de Rodrigo Guerrero, entre ellas el G11, y atacaba a los agentes con posiciones contrarias que, en su momento, estaban en cabeza del entonces gobernador del Valle, Ubeimar Delgado, y algunos congresistas.

Por otra parte, el G11 también hizo muy poco por fortalecer su legitimidad al excluir a los municipios del norte del departamento del Cauca de su proceso de configuración, porque dejó ver que lejos de estar concebido como un mecanismo para el ejercicio de gobernabilidad y gobernanza sobre la dinámica metropolitana de Cali, que va del sur del Valle al norte del Cauca, su apuesta principal era firmar un contrato plan con el Gobierno nacional, lo que ya había hecho la Gobernación del Cauca y la empresa privada para el norte del Cauca en el año 2012 sin la intermediación de un esquema asociativo, toda vez Amunorca no incidió en este proceso.

QUINTA PARTE: CONCLUSIONES GENERALES

9. CONCLUSIONES GENERALES

La respuesta a la pregunta de investigación: ¿Cómo la correlación de fuerzas entre los agentes e instituciones sociales, económicos, políticos y culturales de diverso orden y naturaleza permitió la creación y puesta en marcha de la RPG G11? tendría un carácter multiescalar. La primera parte, en la escala global, tiene que ver con que el sistema económico mundial de corte informacional y financiero o posindustrial, tiende a concentrar en las ciudades y regiones su capacidad de reproducción del capital, por lo que exacerba los procesos de urbanización y metropolización y pone en tensión los modelos estatales centralistas y municipalistas, como el colombiano, porque se mueven bajo una lógica de coordinación por subordinación enmarcada en las divisiones político-administrativas. En tal sentido, estos marcos institucionales fallan en el ejercicio de la gobernabilidad sobre aquellos fenómenos que traspasan las fronteras y requieren una coordinación institucional y territorial más orientada a la cooperación que a la subordinación.

Adicionalmente, la concentración del desarrollo económico en las ciudades y regiones polariza e incrementa la desigualdad territorial de los países, situación que tiene el potencial de provocar malestar social; por ello, los gobiernos tienen una mayor disposición a incluir los temas asociados al gobierno metropolitano, la coordinación institucional y la equidad territorial en sus agendas. Y aquí iría la segunda parte de la respuesta, en la escala nacional, que tiene que ver con la expresión de este fenómeno en Colombia. En este documento se dijo que los centros urbanos han aportado en los últimos cuarenta años, más del 50% del crecimiento promedio del PIB nacional, llegando en el año 2014 al 85% del PIB nacional, donde Bogotá D.C recauda más impuestos que el conjunto de los departamentos del país y representa el 35% de la tributación de los municipios, así como genera el 26% del PIB colombiano. Estos hechos serían un llamado para cualquier gobernante sensato a pensar en estrategias que incidan en este proceso de concentración.

Durante la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018) se desarrolló una institucionalidad integrada por los PND 2010-2014 (convenios plan), la LOOT (contratos plan y esquemas asociativos), el SGR (fondos regionales) y el PND 2014-2018 (Programa

Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas) que formalmente abogaba por la reducción de brechas en el desarrollo regional y la descentralización del país mediante una estrategia de regionalización de la inversión, pero esta institucionalidad funciona principalmente bajo el modelo de subsidio a la demanda, es decir, de colocar los recursos estatales en fondos para que las entidades territoriales compitan por acceder a ellos mediante proyectos, pero el punto es que el Gobierno nacional, que concentra el 70% de los ingresos fiscales del país, no destinó ningún recurso para fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para la formulación y gestión de proyectos y, adicionalmente, agregó en esta competencia por recursos, una nueva figura: los esquemas asociativos territoriales que ya fueron ampliamente caracterizados en este documento.

Entonces, lo que se esperaría de una estrategia efectiva de descentralización es que el Gobierno nacional, a la par que delega competencias en los gobiernos subnacionales, les asigne recursos para su funcionamiento e inversión, y de alguna manera, reduzca su posición dominante en el campo de poder estatal frente a los entes territoriales, pero esto en la práctica nunca sucedió porque en Bogotá están los principales fondos de recursos y desde allá se imponen las reglas del juego para acceder a ellos y se legitiman o no los objetivos de los entes territoriales para solicitar recursos. De hecho, ¿Por qué la LOOT tomó tanto tiempo e intentos para ser expedida? A la luz de la teoría bourdiana podría decirse que la principal razón es que tenía el potencial de afectar estructuralmente las relaciones y posiciones de los agentes en el campo de poder estatal colombiano.

Por lo anterior, cuando finalmente se expidió -o podría decirse que gracias a ello se expidió- resultó siendo un compendio de generalidades con pocas pretensiones de tener efectos prácticos. Bajo esta lógica se estructuraron los esquemas asociativos y se difirió la reglamentación de asuntos tan importantes como la conversión de las regiones, provincias y territorios indígenas en entidades territoriales, entre otros. Pese a lo anterior, podría decirse que la LOOT constituye uno de los principales avances en materia de regionalización del país desde la expedición de la Constitución de 1991, lo que habla de la limitada voluntad real de los últimos gobiernos nacionales de continuar fortaleciendo el proceso de descentralización, que contrasta con los anuncios oficiales en esta materia.

Ahora, está por verse si ese impulso a la regionalización se mantiene en el tiempo porque, en primer lugar, pasó por alto la debilidad institucional de los departamentos, por lo que cualquier iniciativa que les reste recursos a sus maltrechas finanzas y reduzca o compita con sus ámbitos de gobernabilidad, será sospechosa y muy difícilmente prosperará, y en segundo lugar, los esquemas territoriales tienen una capacidad institucional tan reducida que es muy difícil que superen la lógica de los proyectos para demostrar que son idóneos para asumir competencias de más largo aliento que el Gobierno nacional pudiera descentralizar en ellos en el marco del Plan Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas.

La tercera y última parte de la respuesta, de escala regional, sería que el proceso de metropolización y conurbación de Cali con sus vecinos, es cada vez más evidente y ya no corresponde meramente a un escenario futuro que se plasma en documentos de planeación de largo plazo, donde la desatención a las externalidades negativas de este proceso por parte de los gobiernos territoriales empieza a requerir soluciones concretas en materia de prestación de servicios públicos, movilidad intermunicipal, gestión ambiental, etc., que las administraciones municipales aisladas no pueden implementar, por una parte, porque exceden su jurisdicción, competencias y capacidad presupuestal, y por otra, porque debe hacerse de manera coordinada y no fragmentada. No prestarle atención a esta situación tendrá cada vez más efectos en materia electoral, así que ante la posibilidad de crear un mecanismo que atienda estos asuntos de manera supra o intermunicipal -que sea alternativo a la figura del área metropolitana porque su carácter monocéntrico la ha hecho inviable en esta parte del país- los alcaldes del sur del Valle y norte del del Cauca, en un contexto de aglomeración urbana, seguramente le van a prestar ahora más atención que antes.

Sin embargo, cualquier iniciativa en este sentido que tenga en cuenta directrices nacionales no se va a implementar en el vacío, sino que va a entrar en otros campos sociales del nivel territorial, cuyos agentes la van a reinterpretar para incrementar sus capitales y mejorar su posición en los diversos campos sociales en los que se mueven. En este caso en particular, luego de varias décadas, el sector empresarial y gremial tradicional de Cali (liderados en este caso por la familia Carvajal y la Cámara de Comercio) volvieron a tener una posición dominante en el campo administrativo de esta ciudad, debido a la imagen que lograron

proyectar de Rodrigo Guerrero ante el electorado como benefactor de la población más vulnerable por su trabajo en la Fundación Carvajal y Valleenpaz y a las alianzas que tejieron con diversos sectores políticos. No obstante, el G11 y su contrato plan giraron en torno a las necesidades de los sectores más cercanos al alcalde, dadas las profundas restricciones presupuestales que este encontró en la administración municipal. De allí que la participación de temas y actores relacionados con la salud, vivienda, educación, justicia, empleo, etc. no se diera o fuera reducida a su mínima expresión a lo largo de todo el ejercicio del G11.

Por supuesto que los sectores que no fueron tenidos en cuenta iban a oponerse a esta iniciativa y seguramente desde Cali creyeron que como ellos no contaban con una relación tan estrecha con el Gobierno nacional iban a fracasar en sus pretensiones, pero lo que seguramente no previeron es que estos actores sí cuentan con un capital político importante, en tanto se sustenta en las adhesiones primarias de la población del resto del Valle del Cauca, que lejos de ser una zona rural y despoblada, tiene altos niveles de urbanización que se expresan en el sistema de ciudades ya descrito, que no solo tiene efectos en materia económica y social, sino política porque electoralmente le hace contrapeso a los sectores políticos concentrados en Cali.

De hecho, podría decirse que estamos en presencia de dos fuerzas en el campo de poder estatal en el Valle del Cauca que están en oposición. La primera podría considerarse que tiene una lógica centrípeta porque quiere concentrar en torno a la Cali concebida como ciudad-región, el capital económico, social y político de todo el Valle del Cauca, norte del departamento del Cauca y del suroccidente del país, mientras la segunda fuerza podría concebirse como centrífuga porque se resiste a esta lógica de concentración y busca preservar los poderes y la autonomía local, así como las formas tradicionales de dominación territorial.

La primera fuerza estaría impulsada por empresarios y sectores tecnocráticos y políticos asentados en Cali que impulsaron abiertamente el G11, mientras la segunda por líderes tradicionales de los otros municipios vallecaucanos, que incluye a concejales, diputados y algunos congresistas, que se opusieron a esta iniciativa de asociación territorial, sobre todo, por el profundo impacto negativo que habría tenido sobre su capital político un contrato plan

del G11 exitoso; en tanto los había excluido durante su proceso de negociación, lo que los hacía ver como actores prescindibles o meramente oportunistas, ni representaba beneficios para los territorios en los que los agentes de la fuerza centrípeta tenían su fuerza electoral (centro y sur del Valle).

No obstante, es importante resaltar que desde el momento en el que el G11 excluyó a los municipios del norte del departamento del Cauca de su proceso de configuración, dejó ver que lejos de estar concebido como un mecanismo para el ejercicio de gobernabilidad y gobernanza sobre la dinámica metropolitana de Cali, tenía como apuesta principal firmar un contrato plan con el Gobierno nacional -lo que ya había hecho la Gobernación del Cauca y la empresa privada para el norte del Cauca en el año 2012 sin la intermediación de un esquema asociativo, toda vez Amunorca no incidió en este proceso- y paliar con los recursos del contrato plan y de regalías, las dificultades presupuestales que tenía la Alcaldía de Cali durante el periodo de estudio.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA DE CALI. Proyecto de acuerdo Nro. 063 de 2013 "Por medio del cual se autoriza al señor alcalde para participar en la constitución de una Región de Planificación y Gestión y se dictan otras disposiciones". Cali, Colombia: 2013. 30 p.

ALCALDÍA DE CALI. G11 avanza en diagnóstico de planes de desarrollo de municipios que lo conforman. Cali, Colombia: Alcaldía de Cali, 2016. Disponible en: http://www.cali.gov.co/alcaldenlinea/publicaciones/113398/g11_avanza_en_diagnostico_de_planes_de_desarrollo_de_municipios_que_lo_conforman/

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y ALCALDÍA DE SOACHA. Documento Proyecto de constitución del Área Metropolitana de Bogotá - Soacha. Bogotá D.C: Alcaldía Mayor de Bogotá y Alcaldía de Soacha, 2013. 20 p.

ALMARIO, J. Entrevista para el trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)". (A. Valderrutén, Entrevistador). Cali, Colombia. 2018.

ÁLVAREZ, A. El constructivismo estructuralista: La teoría de las clases sociales de Pierre Bourdieu. La Coruña, España: Revista Española de Investigaciones Sociológicas: Reis, 1996. 145-172 p. (75).

ARANGO, R. El G11, un esfuerzo de todos los vallecaucanos: Revista Acción, 2013. Disponible en: <https://www.ccc.org.co/revista-accion-ccc/el-g11-un-esfuerzo-de-todos-los-vallecaucanos/>

ARIZMENDI, I. Presidentes de Colombia 1810-1990. Bogotá D.C: Planeta Editorial Colombiana S.A., 1989. 329 p.

ARMITAGE, M. Programa de gobierno de Maurice Armitage "Creemos Cali". Cali: Movimiento "Creemos Cali", 2015.

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA. Ordenanza departamental nro. 415 de 2016 "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca para el periodo 2016-2019 'El Valle están en vos'". Cali: Imprenta Departamental, 2016.

BANCO MUNDIAL. Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition. DNP. Conpes 3819 de 2014 Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. Bogotá D.C: DNP, 2014. p. 8-9

BARRERAS, R. Entrevista para el trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)". (A. Valderrutén, Entrevistador). Cali, Colombia. 2018.

BÉRTOLA, L., y OCAMPO, J. El desarrollo económico de América Latina desde la independencia. México D.F: Fondo de Cultura Económica, 2013. 361 p.

BOISIER, S. Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad–región. *Estudios sociales*, 2006. vol. 14 (28).

BONET-MORÓN, J., y AYALA-GARCÍA, J. Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia. Cartagena: Banco de la República, 2015. 45 p. (231).

BOURDIEU, P. & WACQUANT. L. Una invitación a la sociología reflexiva, Buenos Aires: Siglo XXI, 2008. 221 p. ISBN 987-1220-34-0.

BOURDIEU, P. *Sobre el campo político*. Traducción de Chávez, C., 2000 http://200.6.99.248/~bru487cl/files/BOURDIEU_campo-politico.pdf

BOURDIEU, P. Razones Prácticas 3. ed. Barcelona: Editorial Anagrama S.A., 2002. 225 p.

BOURDIEU, P. *Homo academicus*. Tr. Ariel Dilon. Buenos Aires, Edit. Siglo XXI, 2008. 314 p.

BOURDIEU, P. La distinción. Criterios y bases sociales del gusto. Madrid: Editorial Taurus, 2012. 583 p.

BOURDIEU, P. Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Madrid: Editorial Anagrama. 2014.

BOURDIEU, P., y SAYAD, A. El desarraigo. La violencia del capitalismo en una sociedad rural. Buen Aires: Siglo XXI Editores, 2017. 272 p. ISBN 978-987-629-719-6.

BUSTOS, J. Cali y el Valle del Cauca en la globalización económica: Respuesta regional y su posición en la red de ciudades globales. Cali: Universidad del Valle, 2016. 137 p.

CALI, CÓMO VAMOS. Informe de Calidad de Vida en Cali, 2011. Cuatro años de la Administración de Jorge Iván Ospina, 2012. 86 p.: Disponible en: https://docs.wixstatic.com/ugd/ba6905_7ced36ecd5b24b6e962430f865254c37.pdf

CÁRDENAS, J., ÑOPO, H., y CASTAÑEDA, J. Equidad en la diferencia: Políticas para la movilidad social de grupos de identidad. *En*: Montenegro, A., y Meléndez, M. Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación y Universidad de los Andes, 2014. 531-618 p.

CASTELLS, M. La era de la información: economía, sociedad y cultura. 2. ed. Madrid: Alianza, 2005. 628 p. vol. 1.

CASTILLO, L. Organizaciones afrocolombianas. Una aproximación sociológica. Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle, 2016.

CCC. Listados de asistencia al Taller G-11 realizado en la Sala múltiple # 2 de la Cámara de Comercio de Cali. Cali, Colombia: 2013.

CERÓN, R. A. Esquemas asociativos. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, 2014.

CINEP. Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Elementos para la discusión. Bogotá D.C: Impresol Ediciones, 2015.

COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia 1991 (4 de julio de 1991). Bogotá D.C. 1991.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454. (28, junio) de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 48.115.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1753. (9, junio) de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 49.538.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 136. (2, junio) de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1994. Nro. 41.377.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 640. (18, septiembre) de 2000. Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2000. Nro. 44.169.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1450. (16, junio) de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 48.102.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1625. (29, abril) de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2013. Nro. 48.776,

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 4923. (26, diciembre) de 2011. Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 48.294.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1735. (9, junio) de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2015. Nro. 49.538 artículos 180 y 183.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 130. (23, marzo) de 1994. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1994. Nro. 41.280, artículo 2°.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 152. (28, junio) de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2011. Nro. 48.115., artículo 22.

CONCEJO MUNICIPAL DE CALI. Acta N° 21.2.1.1-318 - miércoles 21 de mayo de 2014 - Sesión plenaria extraordinaria. Cali: Concejo Municipal de Cali, 2014.

CONCEJO MUNICIPAL DE CALI. Acta N° 21.2.1.1-318 [audio].

CONCEJO MUNICIPAL DE CALI. Acta N° 21.2.1.1-052 - marzo 20 de 2013 - sesión Comisión Ordinaria del Plan y Tierras. Cali: Concejo Municipal de Cali - Comisión Ordinaria del Plan y Tierras, 2013.

CONCEJO MUNICIPAL DE CALI. Concejales conocieron detalles. Municipio sigue apostándole a Contrato Plan para obras de orden local y regional: Concejo Municipal de Cali, 2013. Disponible en: http://www.concejodecali.gov.co/Publicaciones/concejales_conocieron_detalle_municipio_sigue_apostandole_a_contrato_plan_para_obras_de_orden_local_y_regional

CONCEJO MUNICIPAL DE CALI. Acuerdo Nro. 0396 de 2016 Plan de Desarrollo 2016-2019 "Cali progresa contigo". Cali: G&G Editores, 2016.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones. Resultados y perspectivas en los sectores de Salud y Educación. Bogotá D.C: Contraloría General de la República, 2017.

DANE. (2 de junio de 2017). Cuentas departamentales: Cuentas nacionales: Estadísticas por tema: Dane, 2017. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2015/PIB_Departamentos_2017preliminar.xls

DANE. Proyecciones de Población: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): 2005. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/Municipal_area_1985-2020.xls

DANE. Etnias: Censo 2005: Dane, 2006. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/etnias.pdf>

DANE. Boletín: Censo general 2005. Déficit de vivienda. Bogotá D.C., 2006. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_deficit_vivienda.pdf

DAPM CALI. Cali en cifras 2016. Cali: Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali, 2017.

DÁVILA, C. Familias empresarias y política. Dinastías presidenciales en Colombia (1850-2010). En: Fernández, P. y Lluch, A. Familias empresarias y grandes empresas familiares en América Latina y España. Una visión de largo plazo. Madrid: Fundación BBVA, 2015. 263-346 p.

DEVIA, S. Concepto jurídico sobre la constitución y formación de las Regiones de Planificación y Gestión en el contexto de la ley 1454 de 2011. Bogotá D.C: Ministerio del Interior - Gobernabilidad Territorial, 2013.

DNP. II. Convergencia y Desarrollo Regional - Caracterización, Dinámica y Desafíos. En: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Bogotá D.C: DNP, 2010. 23-48 p.

DNP. Fichas de caracterización territorial: Desarrollo Territorial: Programas: Departamento Nacional de Planeación, 2016. Disponible en: <https://terridata.dnp.gov.co/#/>

DNP. Metodología General para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública: Metodologías: Inversiones y Finanzas Públicas: Programas: DNP, 2018. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Metodologias.aspx>

DNP. Algunos Aspectos del Análisis del Sistema De Ciudades Colombiano. Bogotá D.C: DNP, 2012.

DNP. Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Bogotá D.C: DNP, 2013. DNP. Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia. Información sistematizada sobre su creación, objetivos, miembros, localización y propósitos. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 2013.

DNP. Balance Preliminar de los Procesos Asociativos Territoriales en Colombia. Información Sistematizada sobre su Creación, Objetivos, Miembros, Localización y Propósitos. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 2013.

DNP. Contratos Plan: DNP, 2014. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan>

DNP. Misión Sistema de Ciudades. Una política nacional para el Sistema de Ciudades colombiano con visión a largo plazo. Bogotá D.C: DNP, 2014.

DNP. Conpes 3819 de 2014 Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. Bogotá D.C: DNP, 2014.

DNP. Diálogo Regional para la Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Bogotá D.C., 2014. [Presentación Power Point].

DNP-GOVERNACIÓN DE SANTANDER. Acuerdo estratégico para el Desarrollo del Territorio. Contrato Plan de la Nación con el Departamento de Santander. San Gil (Santander): DNP-Gobernación de Santander, 2013.

EL PAÍS. Tres municipios del Valle del Cauca lograron sanear sus finanzas: Economía: El País, 2012. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/economia/tres-municipios-del-valle-del-cauca-lograron-sanear-sus-finanzas.html>

EL PAÍS. ¿Quién es Ubeimar Delgado, el nuevo Gobernador del Valle?: Cali: El País, 2012. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/cali/quien-es-ubeimar-delgado-el-nuevo-gobernador-del-valle.html>

EL PAÍS. Preparan plan regional para municipios del G11: Cali: El País, 2014. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/cali/preparan-plan-regional-para-municipios-del-g11.html>

EL PAÍS. Disputa entre Gobernación y alcaldes por contratos Plan en el Valle: Valle: El País, 2013. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/valle/disputa-entre-gobernacion-y-alcaldes-por-contratos-plan-en-el.html>

EL PAÍS. Estos son los proyectos claves que estudia el G11 para el Valle: Economía: El País, 2018. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/economia/estos-son-los-proyectos-claves-que-estudia-el-g11-para-el-valle.html>

EL PAÍS. Así quedan conformados el Concejo de Cali y la Asamblea del Valle: Cali: El País, 2011. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/cali/asi-quedan-conformados-el-concejo-de-y-la-asamblea-del-valle.html>

EL PUEBLO. Alcaldes de Pradera, Florida y Candelaria trabajarán en conjunto con Cauca por la paz. Noticias: El Pueblo, 2016. Disponible en: <http://elpueblo.com.co/alcaldes-de-pradera-florida-y-candelaria-trabajaran-en-conjuntocon-cauca-por-la-paz/>

EQUIPO DE SOCIALIZACIÓN DEL POTD. *Talleres subregionales de socialización*. Cali, 2018.

ESCOBAR, D. Entrevista para el trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)". (A. Valderrutén, Entrevistador), 2018.

ESTUPIÑÁN, L., y RESTREPO, M. *Asociatividad territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá D.C: Editorial Universidad del Rosario, 2013.

FALLA, M., CRUZ, E., GALEANO, J., MARTÍNEZ, P., TORRES, P., y VELOSA, B. *Un Modelo Físico de Ordenamiento Territorial para El Valle Del Cauca a Partir de su Sistema de Ciudades*. Cali: Editorial Bonaventuriana, 2009.

FERNÁNDEZ DE MANTILLA, L. ¿Presidencialismo o Parlamentarismo en Colombia? Convergencia. *Revista de Ciencias Sociales*, 2003. 113-139 p. vol. 10 (31).

FORERO, E. Entrevista para el trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)". (A. Valderrutén, Entrevistador), 2018a.

FORERO, E. Presentación G11 Municipios-Región a la Junta de Alcaldes de la RPG del G11. Cali: RPG del G11, 2018b.

FORTICH y MORENO, "La teoría del campo político como estrategia para el análisis de la vida política en Colombia", 2012.

G11. Escritura Pública 2626 de 2014 - Notaría Única del Círculo de Yumbo. Yumbo (Valle). 2014.

G11. Convenio de cooperación interinstitucional para armonización de planes municipales de ordenamiento territorial y formulación de un esquema regional de ordenamiento para los Municipios-Región -G11 suscrito entre los municipios del programa y Univalle. Cali, 2012.

G8. Acuerdo de integración para el desarrollo territorial de los municipios de Buenaventura, Candelaria, Dagua, La Cumbre, Jamundí, Palmira, Santiago de Cali y Yumbo. Cali, 2012.

GALEANO, J., & URREA, F. Introducción. En: Galeano, J. y Urrea, F. Cali, ciudad-región ampliada: Un territorio metropolitano. Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle y Editorial Bonaventuriana, 2018. 14-21 p.

GALVIS, L y MEISEL, A. El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998, Citado por RAMÍREZ, Juan Carlos y PARRA-PEÑA, Rafael Isidro. *Metrópolis de Colombia: Aglomeraciones y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2013. p. 7-8.

GARCÉS, C. Reflexiones sobre los procesos de asociatividad. Acta N° 082-2014 Concejo Municipal de Santiago de Cali-Comisión de Entidades Descentralizadas y de Capital Mixto y Empresas Sociales del Estado. Cali: Concejo Municipal de Santiago de Cali-Comisión de Entidades Descentralizadas y de Capital Mixto y Empresas Sociales del Estado, 2014. 13-28 p.

GARCÍA, M. La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial S.A.S., 2016.

GLAESER, E. *El triunfo de las ciudades*. México D.F: Editorial Taurus, 2011.

GOBERNACIÓN DE PUTUMAYO. Alianza regional del sur de Colombia para la Competitividad y la Paz: Gobernación de Putumayo, 2013. Disponible en: <http://www.putumayo.gov.co/936-alianza-regional-del-sur-de-colombia-para-la-competitividad-y-la-paz.html>

GOBERNACIÓN DEL VALLE. Audiencia ciudadana en regalías - Comisión Regional de Moralización del Valle del Cauca. Cali, 2013.

GONZÁLEZ, F. Poder y violencia en Colombia. Bogotá D.C: Odecofi-Cinep, 2016.

GONZÁLEZ, J. I., & CARDOZO, M. Dilemas del desarrollo. Los retos del crecimiento con distribución. En: Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Elementos para la discusión. Bogotá D.C: Centro de Investigación y Educación Popular/Programa para la Paz (CINEP/PPP), 2015. 42-59 p.

GUERRERO, R. Propuesta de programa de gobierno: "Cali incluyente y de oportunidades": Secretaría de Salud de Cali. Obtenido de Secretaría de Salud de Cali: 2011. Disponible en: http://calisaludable.cali.gov.co/planeacion/2012_ConcursoESE/Plan_Gerencial/Ese_Suroriente/programa_gobierno_alcalde.pdf

GUEVARA, R. El campo político en universidades públicas latinoamericanas. Bogotá D.C: Editorial Aula de Humanidades S.A.S, 2007.

HOLGUÍN, M., y RODRÍGUEZ, J. Alcances de la asociatividad territorial como eje de desarrollo local y regional, para los municipios del Valle de Tenza en el Departamento de Boyacá. Universidad Nacional Abierta y a Distancia, 2005.

IBARRA, J. Reflexiones sobre el Ordenamiento Territorial en Colombia. Revista Justicia Juris, 2007. 37-45 p. vol. 7. ISSN 1692-8571.

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. Debate de coyuntura legislativa. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: perspectivas de la descentralización y la autonomía territorial. Bogotá D.C: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2011.

IPIGC. Producto 1. Resultados de la Matriz para la Identificación del Objetivo Principal, Enfoques, Temas Prioritarios y Líneas Estratégicas de la Armonización Territorial de la RPG G11. Cali: Universidad del Valle, 2014.

IPIGC. Producto 2. Documento Técnico Base para la Formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial Regional (POR) de la RPG G11, con Propuesta de Lineamientos Articuladores. Cali: Universidad del Valle, 2014.

IPIGC. Producto 3. Propuesta para el diseño y puesta en marcha del Centro de Planificación y Seguimiento a la Gestión del Territorio - RPG G11. Cali: Universidad del Valle-Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, 2014.

KALDOR, M. Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global. Barcelona: Kriterion Tusquets, 2001.

LARDOT, N. Campo (sociología): Wikipedia, 2006. Disponible en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Campo_\(sociolog%C3%ADa\)#/media/File:Espace_social_de_Bourdieu-es.svg](https://es.wikipedia.org/wiki/Campo_(sociolog%C3%ADa)#/media/File:Espace_social_de_Bourdieu-es.svg)

LEMONS, C. G11 Municipios - Región Desde el Pacífico ¡11 Territorios, una sola meta! Cali, 2014. [Presentación Power Point].

LEÓN, J. Juan Manuel Santos, el político del poder: Silla Nacional: La Silla Vacía, 2010. Disponible en: <https://lasillavacia.com/historia/10063>

LES ATELIERS. Documento de Contexto: Entre Economía Global, Barrios Informales y Riqueza Ambiental ¿Qué Devenir Común Para Los Territorios Del G11? Cali: Les Ateliers, 2014.

LONDOÑO, C. y FALLA, M. Diagnóstico Integral y Sistémico para el Ordenamiento Territorial Departamental. Cali: Gobernación del Valle - Universidad de San Buenaventura Cali, 2014.

LONDOÑO, C., FALLA, M., VAN-DER-HUCK-ARIAS, C., y TORRES, P. (2016). Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Valle del Cauca - Documento síntesis, 2016. Disponible en: <http://www.editorialbonaventuriana.usb.edu.co/libros/2016/potd-documento/index.html>

LÓPEZ, O. El G11, "choque de guayaberas" en Cali: Informe especial: Caliescribe, 2014. Disponible en: <http://caliescribe.com/es/politica/2014/08/02/6580-g11-choque-guayaberas-cali>

LÓPEZ, J. y SERVÉN, L. A Normal Relationship? Poverty, Growth, and Inequality. Citado por BONET-MORÓN, Jaime y AYALA-GARCÍA, Jhorland. Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia. Cartagena: Banco de la República, 2015. p. 1.

LUNA, C. La incidencia de los cupos indicativos en las relaciones ejecutivo-legislativo en la ley anual de presupuesto. Bogotá D.C: Universidad del Rosario, 2016.

MARTÍNEZ, A. Pierre Bourdieu, razones y lecciones de una práctica sociológica. Buenos Aires, Manantial, 2007.

MARTÍNEZ, D. Rodrigo Guerrero, el hombre que quiere recuperar el alma de los caleños Por Diego Martínez Lloreda: Revista Acción Versión Digital: Cámara de Comercio de Cali, 2013. Disponible en: <https://www.ccc.org.co/revista-accion-ccc/rodrigo-guerrero-el-hombre-que-quiere-recuperar-el-alma-de-los-calenos-por-diego-martinez-lloreda/>

MARTÍNEZ, P. M. Planificar y gestionar la ciudad región. En Diagnóstico estratégico. Visión Cali 2036. Cali: Alcaldía de Cali, 2009. 269-292 p. 2009.

MARTÍNEZ, S. Concepto del trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: el caso de la Región de Planeación y Gestión (RPG) del G11". Cali: Facultad de Ciencias de la Administración - Universidad del Valle. 2019.

MARTÍNEZ, P., & BUITRAGO, Ö. Cali, una metrópoli regional en movimiento. La planeación municipal y los procesos de metropolización. Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle, 2011.

MARTÍNEZ, P., y PATIÑO, Z. Área metropolitana del sur del Valle y norte del Cauca - Amvaca. Definición, caracterización y propuesta de conformación. Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle, 2015.

MARTÍNEZ, S. La política de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano: una mirada desde los actores locales. Boletín de Antropología, 2010. 13-43 p. vol. 24 (41).

MEICHSNER, S. El campo político en la perspectiva teórica de Bourdieu. Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, 2007, 1-22 p. II (3).

MEISEL, A. ¿Quién manda aquí? Poder regional y participación de la Costa Caribe en los gabinetes ministeriales, 1900-2000. Cartagena: Banco de la República, 2012.

MEJÍA, J. Colombia tuvo un presidente negro: Historia: Revista Semana, 2007. Disponible en: <https://www.semana.com/on-line/articulo/colombia-tuvo-presidente-negro/85477-3>

MILANESE, J. Entrevista para el trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)". (A. Valderrutén, Entrevistador), 2018.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. La Ley 550 en las Entidades Territoriales y Descentralizadas del Nivel Territorial. Bogotá D.C: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (s.f).

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL. Resultados electorales. Congreso 2014. Bogotá D.C: MOE, 2014. Disponible en: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/05/Libro-Resultados-Electorales-Congreso-2014-2.pdf>

MONTERO, D. La aspiración de Rodrigo Guerrero baraja de nuevo la campaña para la Alcaldía de Cali: Historia: Silla Vacía, 2011. Disponible en: <https://lasillavacia.com/historia/la-aspiracion-de-rodrigo-guerrero-baraja-de-nuevo-la-campana-para-la-alcaldia-de-cali-25331>

OCAMPO, G. Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia. Bogotá D.C: Odecofi-Cinep, 2015.

OCAMPO, J. Historia Económica de Colombia. Bogotá D.C: Fedesarrollo, 1991.

OCDE. Colombia. Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo: Colombia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2015. Disponible en: <https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrolloinclusivo.pdf>

OSUNA, N. La presidencia de la República: Credencial Historia Nro. 145: Credencial Historia: Biblioteca virtual: Banrepcultural, 2002. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/la-presidencia-de-la-republica>

PÉCAUT, D. Orden y Violencia: Colombia 1930-1954. Bogotá: Siglo XXI Editores y Cerec, 1987.

PÉREZ, N. De los usos del suelo y el posconflicto: Opinión: Semana Sostenible, 2016. Disponible en: https://sostenibilidad.semana.com/opinion/articulo/de-los-usos-del-suelo-y-el-posconflicto/35586#_ftnref1

PERRY, G. Estado y sector privado en la Constitución de 1991, Citado por RODRÍGUEZ, J. Constitución fiscal y disparidades regionales en el desarrollo económico. Una exploración de los casos de Colombia, Canadá y España. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia - Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID, 2014. p. 2.

PINTO, M. Mecanismos en la transformación política en Cali: fragmentación partidista, electorado cambiante y responsabilidad política (1988-2007). Revista Estudios Políticos, 2011. 15-38 p. (39).

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá D.C: IEMP Ediciones, 2011.

RAMÍREZ, D. Entrevista para el trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)". (A. Valderrutén, Entrevistador) 2018.

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Glosario electoral: Electoral: Registraduría Nacional del Estado Civil, (s.f). Disponible en: <https://wsr.registraduria.gov.co/-Glosario-electoral,225-.html>

REVÉIZ, É. La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados. Bogotá D.C: Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2016.

REVISTA DINERO. Manuel Carvajal Sinisterra: Revista Dinero, 1999. Obtenido de: <https://www.dinero.com/caratula/edicion-impresa/articulo/manuel-carvajal-sinisterra/18069>

REVISTA DINERO. (31 de octubre de 2011). Rodrigo Guerrero, alcalde de Cali 2012-2015: Actualidad: Revista Dinero, 2011. Obtenido de: <https://www.dinero.com/pais/articulo/rodrigo-guerrero-alcalde-cali-2012-2015/138456>

REVISTA SEMANA. (19 de Julio de 2016). *Chocó y su grito de protesta para este 20 de julio: Nación: Revista Semana*, 2016. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/choco-no-celebra-el-20-de-julio-y-sale-aprotestar/482626>

REVISTA SEMANA. Un alcalde Guerrero: Cali: Revista Semana, 2011. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/un-alcalde-guerrero/248690-3>

RODRÍGUEZ, J. Matriz de sistematización y análisis del componente supramunicipal y regional en los planes de desarrollo 2012-2015 de los municipios que componen el G11. Palmira, 2012.

RODRÍGUEZ, J. Descentralización (y centralización) sin representación: A propósito de la composición territorial del Congreso colombiano. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia - Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID, 2017.

RODRÍGUEZ, J. A. Constitución fiscal y disparidades regionales en el desarrollo económico. Una exploración de los casos de Colombia, Canadá y España. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia - Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID, 2014.

RODRÍGUEZ, C., & Baquero, C. Reconocimiento con redistribución: El derecho y la justicia étnico-racial en América Latina. Bogotá D.C: Dejusticia. p. 29-31. 2015.

ROJAS, E. Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo. En E. Rojas, J. Cuadrado-Roura, & J. Fernández (Edits.), *Gobernar las metrópolis* (págs. 35-62). Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. 2005.

RPG del G11 y COMFANDI. G11 camino para la competitividad regional. Cali: Imprenta Departamental del Valle del Cauca, 2015.

SÁENZ, J. Élite política y partidos políticos en Cali de 1958 a 1998. *Revista Sociedad y Economía*, 2005. 61-86 p. (8).

SÁENZ, J. La élite política y sus decisiones sobre la espacialidad en Cali de 1958 a 1998. En Historia de Cali, siglo XX. Cali: Programa Editorial Facultad de Humanidades, Universidad del Valle, 2012. 296-278 p. Tomo II.

SALCEDO, C. Entrevista para el trabajo de investigación: "Análisis sociológico de la asociatividad territorial en Colombia: El caso de la RPG del G11 (Valle)". (A. Valderrutén, Entrevistador), 2018.

SANTOS, J. M. Palabras de Juan Manuel Santos, presidente de la República, remitidas para la ceremonia de constitución de la Región de Planeación y Gestión G11. Santiago de Cali: Presidencia de la República de Colombia, 2014.

SASSEN, S. Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global. En: Carrión, F. La ciudad construida. Urbanismo en América Latina. Quito: Flacso Ecuador, 2001. 177-198 p.

SASSEN, S. Los espectros de la globalización. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SASSEN, S. Localizando ciudades en circuitos globales. EURE, XXIX, 2003. 5–27 p. (88).

SIBILIA, P. El hombre postorgánico: cuerpo, subjetividad y tecnologías digitales. 2. ed. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2009.

SILLA VACÍA. Juan Manuel Santos, programado para ser presidente: Historia: La Silla Vacía, 2014. Disponible en: <https://lasillavacia.com/historia/juan-manuel-santos-programado-para-ser-presidente-47894>

SILLA VACÍA. Rodrigo Guerrero Velasco: Quien es quién: Silla Vacía, 2016. Disponible en: <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/rodrigo-guerrero-velasco>

TORO, D. Programa de gobierno Valle del Cauca 2016-2019. Dilian Francisca Toro Gobernadora. Cali: Partido de la U, 2015.

TRUJILLO, A., CALVACHE, L., y CHILITO, E. Mapa de Riesgo Electoral 2010-Cauca. Bogotá D.C: Misión de Observación Electoral-MOE, 2010.

UNIVERSIDAD DEL VALLE. Lineamientos territoriales del Valle del Cauca para la integración regional y subregional. Cali: Universidad del Valle-Facultad de Artes Integradas, 2011.

URREA, F., & MEJÍA, C. Innovación y cultura de las organizaciones en el Valle del Cauca. En: Innovación y cultura de las organizaciones en tres regiones de Colombia. Bogotá D.C: Corporación Calidad, 2000. 81-218 p.

USB CALI-GOBERNACIÓN DEL VALLE. Diagnóstico integral y sistémico para el ordenamiento territorial departamental. Cali, Colombia: 2014.

VALBUENA, J. 10 propósitos para la unidad nacional: El Tiempo, 2010. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4001730>

VALDERRUTÉN, A. Informe final Valle del Cauca. Orden contractual No. 0110.0113.071.15 “Prestación de servicios profesionales en el desarrollo de actividades del proyecto “Modelo de gestión de la administración pública territorial orientada a resultados ESAP – Univalle”. Cali: Universidad del Valle-Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, 2015.

VARELA, É. La soberanía transformada. Bogotá: ECOE Ediciones – Universidad del Valle, 2007. 230 p.

VIDAL, J. La región en la organización territorial del Estado. Bogotá D.C.: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2001. 175 p.

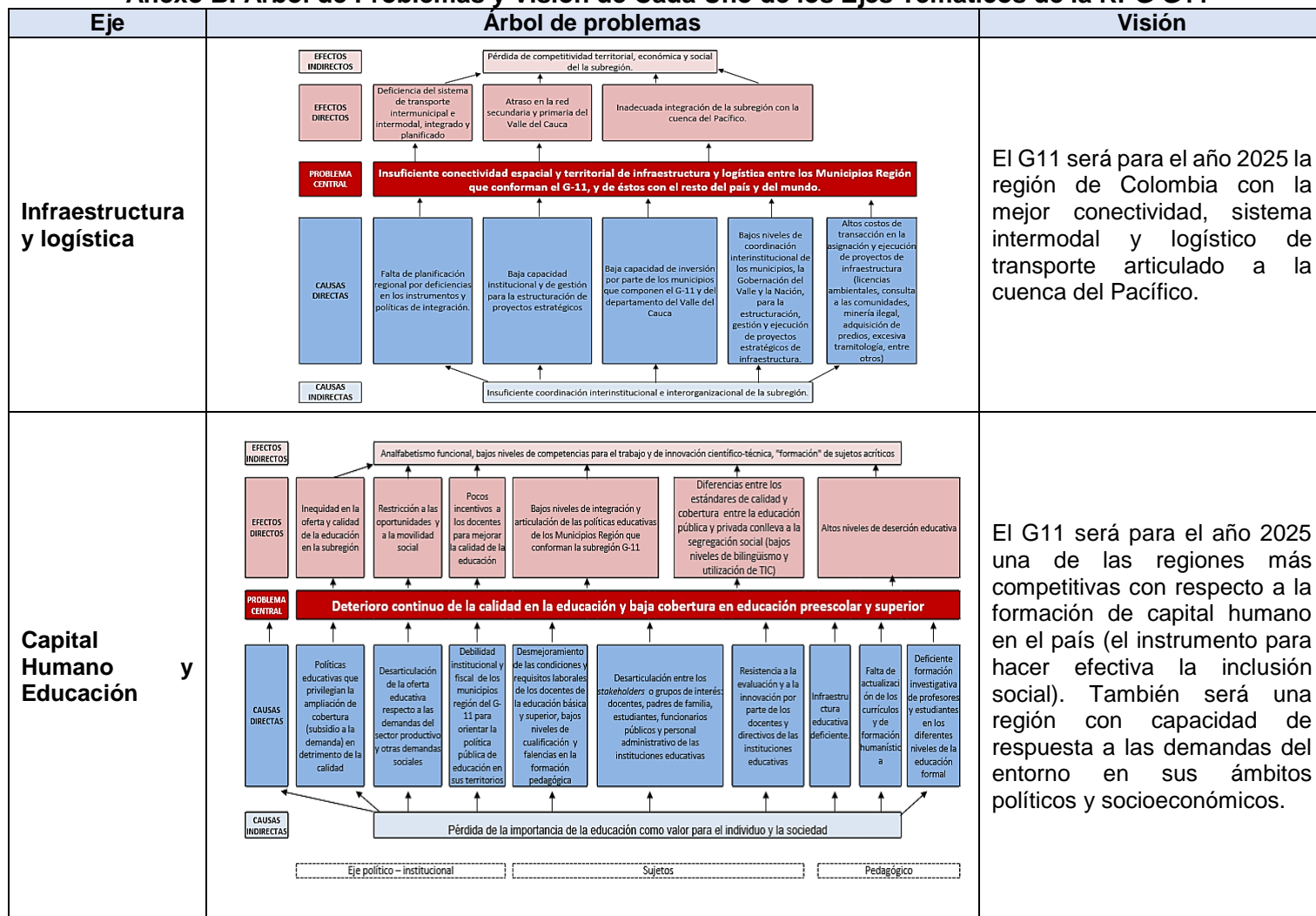
ANEXOS

Anexo A. Matriz de Iniciativas del Acuerdo del río Cauca

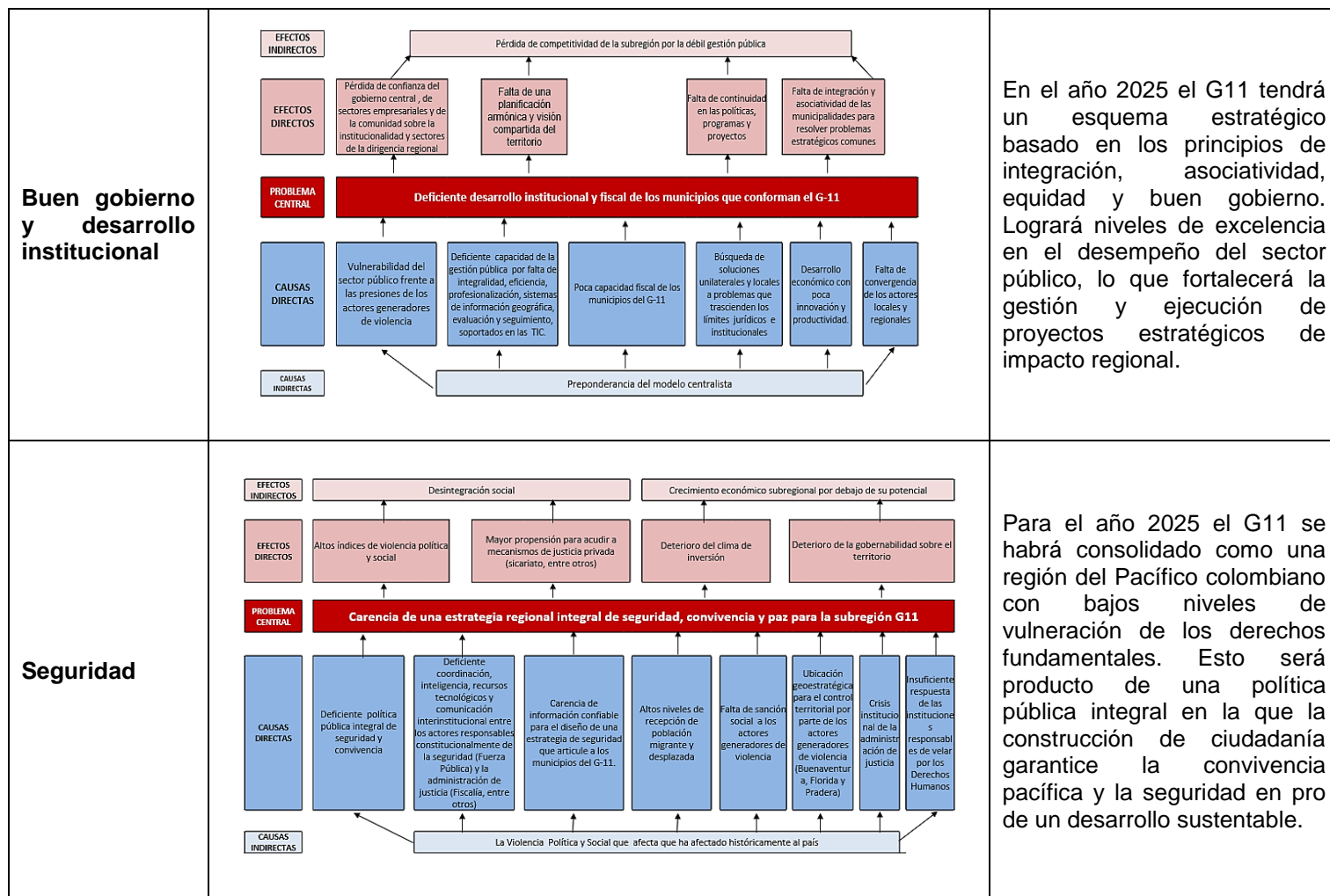
Prioridad estratégica	Educación	Infraestructura y logística	Medio ambiente, agua potable y saneamiento básico	Desarrollo productivo y empleo	Seguridad	Buen gobierno y desarrollo institucional
Proyectos	Gerencia educativa y apoyo a la gestión de los Planes Educativos Institucionales (PEI) del G11 - Valle del Cauca.	Anillo Vial Perimetral y de conectividad entre los municipios que conforman el G-11, Valle del Cauca-Colombia.	Mejoramiento del estado de la cuenca del río Dagua a través de la implementación progresiva de un programa de ganadería sostenible.	Centro de Ciencia y Tecnología Automotriz de Colombia.	Proyecto Estrategia de Plan Integrado de Seguridad: *Formulación y puesta en marcha del Observatorio Social Regional * Formulación del Plan Integrado de Seguridad del G11.	Asistencia técnica para la armonización de los planes municipales de ordenamiento territorial de los municipios de las subregiones sur y Pacífico del Valle del Cauca.
	Universidad para la paz	Mejoramiento de las vías de la zona industrial del Municipio de Yumbo.	Implementación de acciones para la recuperación ambiental del río Cauca- Tratamiento de aguas residuales de centros poblados.	Parque Biopacífico.	G11 Región Segura – Anillos periféricos.	Programa de profesionalización del recurso humano de las administraciones municipales del G11.
	Fortalecimiento de la infraestructura física y dotacional del conjunto de Bienestar Universitario de la Universidad Nacional de Colombia Sede Palmira.	Mejoramiento y pavimentación de la vía La Cumbre - Bitaco- Kilómetro 26.	Consolidación del Sistema Departamental de Áreas Protegidas (SIDAP) en el Valle del Cauca.	Formulación y apoyo a la ejecución de la política económica regional y las agendas locales. (Misión ONUDI).	Construcción e implementación de una Central de Investigación Criminal Regional.	Formulación, socialización, promoción, institucionalización y puesta en marcha del proyecto de municipios - región (Esquema Asociativo, banco de proyectos regionales, programa de cooperación internacional, fondo mixto de cofinanciación).
	Desarrollo y Educación digital para todos. Cali, Valle del Cauca.	Nueva Terminal de Transporte de Pasajeros en el sector continental de Buenaventura.	Implementación de estrategias de restauración en ecosistemas de cuencas priorizadas del Valle del Cauca mediante herramientas de manejo del paisaje y agroecología.	Desarrollo agroindustrial de zonas rurales de once municipios para el beneficio de 4.700 familias de pequeños productores campesinos del sur del Valle del Cauca.		
	Construcción y terminación del Plan maestro de la Sede la	Rehabilitación y adecuación del estadio Marino Klinger Salazar	Banca de inversión para estructurar a través de	Consolidación del Centro de Eventos Valle del Pacífico como un		

	Carbonera Universidad del Valle Sede Palmira.	Comuna 8 Zona urbana del Distrito de Buenaventura - Fase I.	una APP el proyecto de fuentes futuras de agua.	polo de desarrollo regional a partir del turismo de reuniones.
		Construcción Malecón Bahía de la Cruz Buenaventura, Valle del Cauca.	Ruta ecoturística "Aguadulce" de Dagua, Palmira, La Cumbre y Cali.	Apoyo al emprendimiento y la innovación, a partir de la promoción de incubadoras de empresas de base tecnológica.
		Montaje y operación de infraestructura logística especializada en el Distrito de Buenaventura.	Ampliación de la red de conducción de acueducto urbano hacia Rozo, La Torre y La Acequia de Palmira.	Estudios, diseños y presupuestos de los proyectos detonantes del proceso de renovación urbana de Palmira.
		Construcción de la segunda pista del Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón y del Comando Aéreo de combate No. 7.	Mantenimiento y descolmatación de los sistemas de drenaje, canales, ríos, vías, adecuación del Jarillón del río Cauca - sector Candelaria.	
		TIC	Plan Especial de la zona industrial de Yumbo (PEZI).	
		Terminación III fase de la vía Vijes - Villa María - Restrepo.		
Fuente: Elaboración propia con base en G8. Acuerdo de integración para el desarrollo territorial de los municipios de Buenaventura, Candelaria, Dagua, La Cumbre, Jamundí, Palmira, Santiago de Cali y Yumbo. Cali, 2012.				

Anexo B. Árbol de Problemas y Visión de Cada Uno de los Ejes Temáticos de la RPG G11



<p>Medio ambiente – ríos Cauca y Dagua</p>		<p>Para el año 2025, los integrantes del G11 habrán mejorado sus indicadores de calidad ambiental. Esto convertirá a la región en un modelo del manejo adecuado del suelo y de la recuperación de las cuencas hidrográficas de los ríos Cauca y Dagua; cuencas integradoras de la región que impulsan el desarrollo sostenible.</p>
<p>Desarrollo productivo y empleo</p>		<p>En el año 2025 el G11 contará con una estructura productiva competitiva con alto valor agregado, pionera en la innovación, el emprendimiento y la generación de empleo de calidad, basada en los procesos de asociatividad y confianza.</p>



Fuente: Tomado de IPIGC. Producto 1. Resultados de la Matriz para la Identificación del Objetivo Principal, Enfoques, Temas Prioritarios y Líneas Estratégicas de la Armonización Territorial de la RPG G11. Cali: Universidad del Valle, 2014.

Anexo C. Contrato-Plan propuesto por el G11 al Departamento Nacional de Planeación

Eje o prioridad Estratégica	Algunos proyectos	Solicitud de recursos (Contrato Plan)	Contrapartida regional	Valor total por prioridad	%
Infraestructura y Logística	Anillo Vial Perimetral y de conectividad entre los municipios del G-11; mejoramiento de las vías de la zona industrial del Municipio de Yumbo; mejoramiento y pavimentación de la vía La Cumbre - Bitaco- Kilómetro 26; nueva Terminal de Transporte de Pasajeros en el sector continental de Buenaventura; Fase I de la rehabilitación y adecuación del estadio “Marino Klinger Salazar” de Buenaventura; construcción del Malecón Bahía de la Cruz en Buenaventura; montaje y operación de infraestructura logística especializada en Buenaventura; construcción de la segunda pista del aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón y del Comando Aéreo de combate No. 7; proyecto de TIC y la terminación de la vía Vijes - Villa María – Restrepo.	\$ 3.885.962.711.054	\$ 236.312.096.000	\$ 4.122.274.807.054	67,1
Medio Ambiente	Mejoramiento del estado de la cuenca del Río Dagua a través de la implementación progresiva de un programa de ganadería sostenible; implementación de acciones para la recuperación ambiental del río Cauca - Tratamiento de aguas residuales de centros poblados; consolidación del SIDAP en el Valle del Cauca; implementación de estrategias de restauración en ecosistemas de cuencas priorizadas del Valle del Cauca mediante herramientas de manejo del paisaje y agroecología; banca de inversión para estructurar a través de una APP el proyecto de fuentes futuras de agua; Ruta Ecoturística Aguadulce de Dagua, Palmira, La Cumbre y Cali; ampliación de la red de conducción de acueducto urbano hacia Rozo, La Torre y La Acequia de Palmira; mantenimiento y descolmatación de los sistemas de drenaje, canales, ríos, vías; adecuación del Jarillón del río Cauca - sector Candelaria y el PEZI.	\$ 1.184.386.076.000	\$ 100.249.028.286	\$ 1.284.635.104.286	20,9
Desarrollo Productivo y Empleo	Centro de Ciencia y Tecnología Automotriz de Colombia; Parque Biopacífico; formulación y apoyo a la ejecución de la política económica regional y las agendas locales (Misión ONUDI); desarrollo agroindustrial de zonas rurales de once municipios para el beneficio de 4.700 familias de pequeños productores campesinos del Sur del Valle del Cauca; consolidación del Centro	\$ 177.188.360.000	\$ 172.632.530.855	\$ 349.820.890.855	5,7

	de Eventos Valle del Pacífico como un polo de desarrollo regional a partir del turismo de reuniones; apoyo al emprendimiento y la innovación a partir de la promoción de incubadoras de empresas de base tecnológica y estudios, diseños y presupuestos de los proyectos detonantes del proceso de renovación urbana de Palmira.				
Educación	Gerencia educativa y apoyo a la gestión de los PEI - G11; Universidad para la Paz; fortalecimiento de la infraestructura física y dotacional del conjunto de Bienestar Universitario de la Universidad Nacional de Colombia Sede Palmira; Desarrollo y Educación Digital para todos Cali y construcción y terminación del Plan Maestro de la Sede Palmira de la Universidad del Valle.	\$ 302.113.345.331	\$ 7.097.632.000	\$ 309.210.977.331	5,0
Buen gobierno y Desarrollo Institucional	Asistencia técnica para la armonización de los planes municipales de ordenamiento territorial de los municipios de las subregiones sur y Pacífico del Valle del Cauca; programa de profesionalización del recurso humano de las administraciones municipales del G11 y la formulación, socialización, promoción, institucionalización y puesta en marcha del proyecto de Municipios – Región (Esquema asociativo, banco de proyectos regionales, programa de cooperación internacional y fondo mixto de cofinanciación).	\$ 32.554.433.960	\$ 29.155.000.000	\$ 61.709.433.960	1,0
Seguridad	Plan Integrado de Seguridad que contemplaba la formulación y puesta en marcha del Observatorio Social Regional y la formulación del Plan Integrado de Seguridad del G11; G11 Región Segura – anillos periféricos y construcción e implementación de una Central de Investigación Criminal Regional.	\$ 11.774.650.000	\$ 100.000.000	\$ 11.874.650.000	0,2
Total		\$ 5.593.979.576.345	\$ 545.546.287.141	\$ 6.139.525.863.486	100

Fuente: Elaboración propia con base en LEMOS, C. Matriz de iniciativas. Cali: Alcaldía de Cali - G11. (s.f).